

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

**O SETOR IMOBILIÁRIO INFORMAL E OS DIREITOS DE  
PROPRIEDADE: O QUE OS IMÓVEIS REGULARIZADOS  
PODEM FAZER PELAS PESSOAS DE BAIXA RENDA DOS  
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

**Tese de Doutorado**

**Krongnon Wailamer de Souza Regueira**

**CURITIBA  
2007**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

**O SETOR IMOBILIÁRIO INFORMAL E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE:  
O QUE OS IMÓVEIS REGULARIZADOS PODEM FAZER PELAS PESSOAS DE  
BAIXA RENDA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

**Krongnon Wailamer de Souza Regueira  
Orientador: Prof. Dr. Maurício S. Aguiar**

**CURITIBA  
2007**

**KRONGNON WAILAMER DE SOUZA REGUEIRA**

**O SETOR IMOBILIÁRIO INFORMAL E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE:  
O QUE OS IMÓVEIS REGULARIZADOS PODEM FAZER PELAS PESSOAS DE  
BAIXA RENDA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

**Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Econômico.**

**Orientador: Prof. Dr. Maurício Aguiar Serra**

**CURITIBA  
2007**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

KRONGNON WAILAMER DE SOUZA REGUEIRA

O SETOR IMOBILIÁRIO INFORMAL E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE:  
O QUE OS IMÓVEIS REGULARIZADOS PODEM FAZER PELAS PESSOAS DE BAIXA  
RENDA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Maurício Aguiar Serra  
Departamento de Economia, UFPR

Co-Orientador: Prof. Dr. Ramón Vicente García Fernández  
Departamento de Economia, FGV-SP

Prof. Dr. Fábio Doria Scatolin  
Departamento de Economia, UFPR

Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali  
Departamento de Economia, UFPR

Prof. Dr. Hugo Henrique Meza Pinto  
Departamento de Economia, UNICENP

Prof. Dr. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva  
Departamento de Economia, FGV-SP

Curitiba, 05 de outubro de 2007

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre algo difícil, ainda mais quando se trata de uma tese que, de alguma forma, envolveu direta ou indiretamente várias pessoas. Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao meu incansável professor, co-orientador e amigo Ramón García Fernández. Foi através das suas aulas que tive um contato maior com a microeconomia heterodoxa e a metodologia da ciência, duas cadeiras que enriqueceram enormemente a minha formação como economista.

Ao meu orientador Maurício Serra, que assumiu a difícil empreitada de orientar esta tese. Foi devido à sua paciência e compreensão que eu pude concluir e defender esta tese, mesmo após o esgotamento do prazo.

Aos professores da Universidade Federal do Paraná, que com sua intensa dedicação contribuíram grandemente na minha formação. Também gostaria de agradecer aos funcionários da instituição, sempre solícitos quando necessitei de alguma ajuda.

Aos colegas de turma, que tornaram muito agradável o período em que estive em Curitiba. Não posso deixar de agradecer a um amigo em especial: Leonardo Monastério. Graças ao Léo fui parar em Curitiba, cidade com a qual me identifiquei profundamente desde que conheci.

À CAPES, pelo suporte financeiro sem o qual a realização desta tese teria sido muito difícil.

Aos meus pais (*in memoriam*), que me deixaram como maior legado o valor da educação. Sem este estímulo minha trajetória teria sido muito mais difícil.

Ao meu irmão e sua linda família, que tornaram o meu retorno ao Rio de Janeiro uma experiência mais agradável e animadora.

Aos meus colegas de trabalho na ANP, que sempre ofereciam palavras de estímulo para a conclusão desta tese. Sem o apoio deles nos momentos decisivos, concluir este trabalho teria sido mais difícil.

À minha filha Manuela, que apesar da distância e do pouco contato sempre me traz lindas recordações.

E finalmente, não tenho como deixar de agradecer à minha esposa Rosane, que esteve comigo durante toda a realização deste trabalho e que soube compreender minhas fraquezas e inseguranças, principalmente nos períodos em que tive de me ausentar. Depois do nascimento da Gabriela, a Rosane teve que se desdobrar nas tarefas do cotidiano para poder manter a harmonia do lar. Além disso, ela ainda tinha que aturar minhas crises de mau humor quando a tese parecia estagnada. Por último, a pessoa que mudou minha vida definitivamente: minha filha Gabriela. A Gabi, com seu sorriso lindo e suas brincadeiras, me estimulou de uma forma muito especial a concluir esta tese.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>DIREITOS DE PROPRIEDADE, CUSTOS DE TRANSAÇÃO E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....</b>	<b>17</b>
2.1	DOUGLASS NORTH E O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES .....	19
2.2	OUTRAS ABORDAGENS SOBRE O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES.....	21
2.3	OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL .....	24
2.4	OS DIREITOS DE PROPRIEDADE .....	29
2.4.1	Os direitos de propriedade: o que diz a teoria? .....	29
2.4.2	A economia e as limitações aos direitos de propriedade impostas pelo direito .....	33
2.4.3	A ineficiência do sistema Jurídico e o comportamento oportunista .....	37
2.4.4	Os direitos de propriedade e os recursos naturais: um paralelo com a questão urbana .....	40
2.4.5	Os direitos de propriedade nas transações econômicas .....	47
2.5	CONCLUSÃO .....	51
<b>3</b>	<b>A OBRA DE HERNANDO DE SOTO E SEUS DESDOBRAMENTOS.....</b>	<b>52</b>
3.1	INTRODUÇÃO.....	52
3.2	EL OTRO SENDERO: UMA FORMA DIFERENTE DE SUPERAR O ATRASO ECONÔMICO .....	52
3.2.1	De Soto e sua luta pela liberdade .....	52
3.2.2	A economia informal no Peru.....	54
3.2.3	Informalidade, economias de escala e tributos .....	61
3.2.4	As instituições criadas pelos informais .....	63
3.2.5	Os informais e as externalidades.....	65
3.2.6	A tradição de redistribuir riqueza .....	66
3.2.7	A economia peruana e o paralelo com o mercantilismo .....	69
3.3	HERNANDO DE SOTO E A CONSOLIDAÇÃO DO SEU TRABALHO SOBRE A INFORMALIDADE .....	71
3.3.1	O ‘Mistério do Capital’ além do Peru.....	71
3.3.2	O que De Soto trouxe de novo neste livro .....	73
3.3.3	O conceito de mais-valia para De Soto.....	78
3.4	QUESTÕES METODOLÓGICAS DA OBRA DE HERNANDO DE SOTO.....	79
3.4.1	A metodologia de Hernando de Soto: neoclassicismo <i>versus</i> institucionalismo .....	79
3.4.2	Hernando de Soto poderia ser enquadrado como um neoinstitucionalista? ..	84
3.5	O DIREITO A TER DIREITOS .....	89
3.6	CONCLUSÃO .....	92
<b>4</b>	<b>O USO DO IMÓVEL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA E AS DIFICULDADES PARA A OBTENÇÃO DE CRÉDITO EM ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>93</b>
4.1	INTRODUÇÃO.....	93
4.2	A IMPORTÂNCIA DO IMÓVEL PARA HERNANDO DE SOTO .....	95
4.3	O IMÓVEL COMO COLATERAL .....	97
4.4	AS DIFICULDADES PARA SE OBTER CRÉDITO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO .....	103

4.4.1	As políticas econômicas e as taxas de juros .....	103
4.4.2	O viés pró-devedor .....	106
4.4.3	Como a inadimplência prejudica o mercado de crédito .....	111
4.5	OUTRAS BARREIRAS QUE DIFICULTAM O ACESSO AO CRÉDITO .....	119
4.5.1	A concentração do sistema bancário .....	119
4.5.2	As dificuldades em cumprir os contratos: o problema da informação assimétrica.....	121
4.6	A REDUZIDA CAPACIDADE EMPRESARIAL DAS PESSOAS E PEQUENAS EMPRESAS QUE DEMANDAM CRÉDITO.....	126
4.7	A QUALIDADE DOS ATIVOS POSSUÍDOS PELOS INFORMAIS E QUE PODERIAM SER UTILIZADOS COMO COLATERAIS .....	128
4.8	CONCLUSÃO.....	134
<b>5</b>	<b>O QUE OS CRÍTICOS FALAM SOBRE A OBRA DE HERNANDO DE SOTO.....</b>	<b>135</b>
5.1	INTRODUÇÃO.....	135
5.2	A CRÍTICA CONTUNDENTE DE PAUL MATHIEU .....	136
5.3	A RÉPLICA DE HERNANDO DE SOTO .....	147
5.4	DIREITOS DE PROPRIEDADE E ACESSO AO CRÉDITO: EXISTE UMA FORTE CORRELAÇÃO?.....	150
5.5	OUTRAS CRÍTICAS AO TRABALHO DE DE SOTO .....	157
5.6	DAS DIFICULDADES EM ASSEGURAR OS DIREITOS DE PROPRIEDADE E O ACESSO AO CRÉDITO.....	160
5.7	AS FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE.....	165
5.8	AS RELAÇÕES ENTRE TRABALHO, MORADIA E ATIVIDADES EMPRESARIAS NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO.....	169
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>177</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>185</b>
	<b>APÊNDICE - UMA BREVE BIOGRAFIA DE HERNANDO DE SOTO.....</b>	<b>201</b>



## LISTA DE TABELAS

TABELA 4.1 - TOTAL DE CAPITAL MORTO NOS PAÍSES ESTUDADOS.....	95
TABELA 4.2 - RELAÇÃO ENTRE FORMALIDADE E INFORMALIDADE NAS ÁREAS URBANAS.....	96
TABELA 4.3 - RELAÇÃO ENTRE FORMALIDADE E INFORMALIDADE NAS ÁREAS RURAIS.....	96

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 4.1 – PRAZO DE RECUPERAÇÃO POR TIPO DE GARANTIA.....	114
QUADRO 4.2 – PROCESSO DE COBRANÇA JUDICIAL.....	115
QUADRO 5.1 - PROPORÇÃO DE CHEFES COM ACESSO AO MERCADO DE CRÉDITO POR DIREITOS DE PROPRIEDADE NO COMPLEXO DO CAJU EM OUTUBRO DE 2002 (EM %).....	153

## **RESUMO**

Este trabalho busca analisar a relação existente entre a concessão de títulos de propriedade aos imóveis, sobretudo aqueles localizados nas áreas urbanas, e o acesso ao mercado de crédito para as pessoas de baixa renda, tendo como base os estudos do economista peruano Hernando de Soto. De Soto apresenta uma interpretação diferente daquelas dadas até então pelos estudiosos da temática do desenvolvimento para justificar o fracasso dos países mais pobres nas suas diversas tentativas de superar o atraso econômico. Conforme ele afirma, a maior parte dos pobres dos países em desenvolvimento não possui a propriedade de seus imóveis regularizada, e com isso encontra dificuldades em conseguir financiamento formal. Segundo De Soto, a regularização dos ativos imobiliários libertaria este “capital morto” de sua redoma, e com isso as pessoas mais pobres poderiam buscar financiamento para diversos fins, utilizando seus imóveis como garantia. Os direitos de propriedade bem definidos sobre os ativos imobiliários elevariam o valor destes ativos e reduziram os custos de transação, aumentando com isso a segurança para as operações financeiras e, conseqüentemente, baixando a taxa de juros. Desta forma, o mercado de crédito poderia se expandir e, a partir do espírito empreendedor dos informais, a economia poderia crescer mais rapidamente devido aos novos investimentos.

## **ABSTRACT**

This study intends to analyze the relationship between the grant of property rights for houses, especially of those located in urban areas, and the access of low income people to the credit market, based on the ideas of the Peruvian economist Hernando de Soto. This author offered an interpretation, different from those previously proposed by the experts on development, to explain the failure of the efforts made by the poorest countries to surpass their economic backwardness. According to de Soto, the majority of the poor in developing countries do not have the titles of their houses regularized, and therefore it is difficult for them to obtain credit. But de Soto believes that if these houses were registered, this “dead capital” (his words) would be freed from its confinement, and so the poor would be able to look after credit for different goals, using their properties as collateral. Well-defined property rights would enhance the value of these assets, reducing transaction costs and so increasing the security for economic undertakings and therefore diminishing the interest rate. Consequently, the credit market could grow, and, based on the spirit of entrepreneurship of the informal segment, the economy could grow faster with these new investments.

## 1 INTRODUÇÃO

Overcoming hunger, obtaining modest housing, having access to safe water and adequate health care and reversing environmental degradations: these are the fundamental objectives of economic development. For the majority of the world's population these are also the main preoccupations of daily life.

Esta citação, retirada do prefácio do livro de CYPHER e DIETZ (1997, p.i) realça bem os objetivos das políticas desenvolvimentistas adotadas pelos países ao longo do último século, sobretudo aqueles mais pobres. Apesar de muitas destas metas ainda estarem distante de serem atingidas em grande parte dos países em desenvolvimento, as mesmas continuam a serem perseguidas ano após ano, contando com o apoio dos países mais ricos e de importantes organismos internacionais.

Autores das mais diversas correntes têm buscado explicar os motivos que levaram alguns países a alcançar elevados níveis de desenvolvimento enquanto outros, a despeito das diversas políticas públicas realizadas até o presente momento, persistem em permanecer no mais completo atraso. A maioria destes países está longe de demonstrar perspectivas favoráveis para reverter esta situação em um curto período de tempo. Diversas propostas têm sido implantadas objetivando reduzir o abismo que separa as nações mais desenvolvidas daquelas onde o subdesenvolvimento persiste, mas até o momento os resultados em escala ampliada, de modo geral, têm sido pouco animadores.

Ao longo das últimas décadas, os economistas, principalmente os mais ligados ao pensamento ortodoxo, têm buscado uma causa para explicar as razões que levam os países em desenvolvimento apresentar baixas taxas de crescimento econômico. De modo geral, muitas destas explicações são pontuais e simples para um problema complexo e abrangente. A tentativa de encontrar explicações simples, ou seja, um fator X, vem mudando com o decorrer do tempo, como demonstra ADELMAN (2000, p.105):

The universal remedy for underdevelopment, thought to be both necessary and sufficient for inducing self-sustained economic development, has varied over time, and so have recommendations for the optimal forms of state-market interactions and primary policy levers.

Uma das premissas, que se tornou um consenso entre os estudiosos da Economia, é a de que os agentes reagem aos incentivos existentes em um determinado contexto. Indivíduos, governos e empresas, tomando como dado o ambiente onde as trocas são realizadas, delineiam suas estratégias visando alcançar o melhor resultado possível. Não se está, por enquanto, afirmando que os agentes possuem racionalidade plena ou limitada, mas sim que, reagindo aos incentivos existentes, indivíduos, governos e firmas buscam as melhores alternativas entre todas as possíveis, apesar de muitas vezes não saber antecipadamente qual é a melhor escolha.

Entre os problemas que assolam os países em desenvolvimento, a informalidade é um dos mais visíveis. Como afirma NERI (2006, p.28), a “informalidade pode ser trabalhista, previdenciária, empresarial, fundiária, elétrica, matrimonial, entre outras”. Nos países mais pobres, onde as taxas de desemprego são elevadas e o nível de qualificação da maior parte dos desempregados é baixo, o mercado informal aparece como uma alternativa plausível para obtenção de renda. Os períodos sucessivos de crise econômica, agravados pela recessão mais forte, fizeram com que a informalidade deixasse de ser uma alternativa e passasse a ser a única opção para boa parte dos trabalhadores nos países em desenvolvimento. Mesmo infringindo a legislação vigente, empresários e trabalhadores informais geram parte substancial da renda, que não é contabilizada nas estatísticas oficiais dos países em desenvolvimento. O *modus operandi* dos informais reflete os entraves legais provocados pela burocracia onipresente em quase todos os setores da economia e a lacuna existente no que tange aos direitos de propriedade sobre os ativos que possuem.

Além do mercado de trabalho, cresce paralelamente um outro setor informal que exerce forte impacto na economia: o setor imobiliário. O crescimento desenfreado das grandes cidades, agravado pela migração das áreas rurais, forçou a ocupação ilegal de áreas para moradia e atividades empresariais. Em algumas regiões a ocupação ocorreu apesar da inexistência de infra-estrutura e transporte. Para amenizar tais problemas, muitos destes assentamentos irregulares passaram a contar com linhas de transporte clandestinas. O acesso aos serviços de água, saneamento e eletrificação também ocorreu de maneira irregular. Cabe notar que a expansão das ocupações irregulares se desenvolveu à margem da lei nestas regiões mais carentes e afastadas,

contando em muitos casos com o apoio, ainda que velado, de lideranças políticas e outros segmentos da sociedade.

Em parte, a falta de moradias para pessoas de baixa renda é fruto das políticas públicas que sempre destinaram poucos recursos para o setor. Em países como o Brasil, os projetos imobiliários sempre tiveram como foco a população de classe média, ocorrendo poucos investimentos em moradia para pessoas de baixa renda. O *déficit* habitacional ocorre não apenas em termos quantitativos, pela escassez de moradias para uma população que cresce rapidamente, como também em termos qualitativos, devido às condições insatisfatórias de moradias as quais parte da população está submetida.

No caso do setor imobiliário, a informalidade se caracteriza pela inexistência de um título de propriedade legalmente registrado. Em alguns casos, existe um documento de transferência ou algum registro na associação de moradores do bairro, mas em ambos os casos as autoridades legais não registraram legalmente o imóvel. A informalidade tem crescido nos países em desenvolvimento, e os governos destas nações têm tomado poucas medidas efetivas para solucionar o problema.

A escola conhecida como *Law & Economics*, influenciada fortemente pela teoria neoclássica, abordou com maior profundidade a importância dos direitos de propriedade para a boa performance econômica dos países. Conforme analisa SZTAJN (2005, p.75), ao se referir à relação entre os estímulos externos e o comportamento das pessoas:

[...] em face da premissa de que as pessoas agem racionalmente, conclui-se que elas responderão melhor a incentivos externos que induzam a certos comportamentos mediante sistema de prêmios e punições. Ora, se a legislação é um desses estímulos externos, quanto mais as forem as normas positivadas aderentes às instituições sociais, mais eficiente será o sistema.

Coube a Hernando de Soto, um economista peruano sem vínculos estreitos com o meio acadêmico, elaborar um estudo onde foram investigados os motivos para o elevado grau de informalidade e a persistência das baixas taxas de crescimento dos países pobres. Os direitos de propriedade, a desburocratização e, sobretudo, a concessão de crédito para os empresários informais, são, na opinião de De Soto, o

melhor caminho para que os países em desenvolvimento possam crescer de forma mais rápida e eqüitativa. A transformação de capital morto (ativos não regularizados) em capital vivo (ativos legalizados) é a base da teoria de De Soto, exposta em seus dois livros, que tornaram-se *best sellers* nos países em que foram lançados, fato raro para um economista oriundo de uma nação latino-americana e que nunca exerceu funções acadêmicas em universidades renomadas.

Para mostrar que os pobres dos países em desenvolvimento não são tão desprovidos de ativos e, portanto, de capital, De Soto vislumbrou novas alternativas para impulsionar o crescimento das economias mais atrasadas, tomando como ponto de partida as propriedades não legalizadas em poder dos informais. De Soto enxerga os informais como empreendedores sufocados pelo excesso de burocracia e corrupção presentes nas repartições públicas dos países em desenvolvimento. A criação de leis que facilitassem o acesso dos empresários e possuidores de imóveis informais, que atuam à margem da lei, aos instrumentos que lhes permitissem regularizar suas atividades com baixo custo e pouco desperdício de tempo, seria o primeiro passo para trazer esses ativos para o circuito real da economia. O passo seguinte seria a expansão dos negócios, uma vez que os ativos agora legalizados poderiam ser dados como garantias para a obtenção de empréstimos junto ao sistema financeiro. Desta forma, De Soto faz uma ligação entre moradias informais e atividades empreendedoras, ressaltando que regularização daquelas permitiria o acesso ao crédito e, conseqüentemente, um maior investimento nas atividades empreendedoras.

Os habitantes dos países em desenvolvimento, na opinião de De Soto, possuem um grande espírito empreendedor, porém enfrentam um difícil obstáculo: a escassez de crédito. Em sua análise, De Soto extrapola os limites dos direitos de propriedade, dando-lhes um sentido mais amplo, enfatizando que estes funcionam como uma alavanca que estimulará os negócios. Será que o conjunto bem definido dos direitos de propriedade tem o poder de expandir o crescimento econômico de países, cujas limitações excedem em muito a simples ausência de títulos de propriedade? A partir dos diferentes projetos de regularização fundiária estudados até o presente momento, conseguiram os possuidores destes títulos de propriedade acessar o mercado de crédito e obter financiamento da forma como De Soto preconizou? O



objetivo desta tese é fazer uma análise da relação entre a legalização dos ativos possuídos pelos informais e o acesso ao mercado de crédito. Para alcançar este objetivo, a partir dos argumentos da Nova Economia Institucional e dos estudos em Direito e Economia, buscar-se-á entender como as instituições podem estimular, bem como limitar o desenvolvimento dos países. Também serão analisados trabalhos realizados por outros autores, que se inspiraram nos estudos de De Soto. Estes estudiosos testaram empiricamente a relação entre direitos de propriedade e acesso ao crédito, encontrando resultados nem sempre positivos quando abordaram países em desenvolvimento.

NORTH (1990, p.vii), no início do prefácio do seu livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, faz uma afirmação contundente: “History matters”. Buscar entender o que acontece atualmente com cada país demanda uma análise que necessita levar em consideração suas particularidades, que tiveram origem em decisões tomadas no passado, mas que se refletem fortemente na situação presente. Segundo DE SOTO (1987, 2001), os países hoje considerados desenvolvidos estabeleceram mecanismos que garantiam os direitos de propriedade há mais de um século. Desta forma, a partir da definição dos direitos de propriedade, estes países puderam criar um ambiente propício para a realização de investimentos e, com isso, atingiram maior grau de desenvolvimento. De Soto crê ter encontrado, na definição de Adelman, o propalado fator X, ou seja, o motivo crucial que impede o desenvolvimento econômico dos países pobres.

Além desta introdução, este trabalho está estruturado da seguinte maneira: No primeiro capítulo abordar-se-á a literatura sobre direitos de propriedade com ênfase nos autores da Nova Economia Institucional. Este capítulo mostrará também como se desenvolveu a relação entre Direito e Economia, bem como a questão fundiária e temas que dizem respeito mais diretamente ao objeto de estudo desta tese.

No segundo capítulo, as principais idéias acerca da informalidade e dos direitos de propriedade, defendidas por Hernando de Soto, serão analisadas. Tais idéias foram sumarizadas em dois livros e em uns poucos artigos publicados pelo autor, os quais obtiveram grande repercussão entre políticos e economistas.

O terceiro capítulo enfocará o uso dos imóveis como garantias para a obtenção de financiamento e o acesso ao mercado de crédito, analisando autores que estudaram o setor financeiro dos países pobres, mostrando como as instituições exercem influencia no mercado de crédito nestas nações.

O quarto capítulo mostrará as críticas feitas às idéias centrais dos trabalhos de De Soto, enfatizando autores que testaram as hipóteses de Hernando de Soto em regiões onde ocorreram grandes projetos de concessão de títulos de propriedade. Neste capítulo também será abordado o funcionamento do mercado imobiliário informal da cidade do Rio de Janeiro, cujas peculiaridades servem de referência para autores que estudam tal tema. Por último, serão realizadas as considerações finais sobre o trabalho de De Soto no que diz respeito aos direitos de propriedade dos informais e a sua importância para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

## **2 DIREITOS DE PROPRIEDADE, CUSTOS DE TRANSAÇÃO E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

Os direitos de propriedade têm sido discutido por filósofos e políticos há muito tempo, antes que economistas buscassem examinar suas origens e conseqüências. Na Roma e Grécia antiga os direitos de propriedade já eram discutidos e implicitamente compreendidos pelos estudiosos da época, entretanto entre os economistas modernos, provavelmente Hobbes tenha sido o primeiro a discutir os direitos de propriedade da forma como estes são analisados atualmente por economistas e estudiosos do Direito. Pensadores iluministas como Blackstone, Hume, Locke e Smith também analisaram os direitos de propriedade. Apesar da diversidade de pontos de vista, todos eles consideravam os direitos de propriedade como instituições de fundamental importância, não apenas para criar riqueza, mas também para prevenir conflitos desnecessários (LUECK; MICELLI, 2006).

Ao realizarem seus estudos em Economia Política, os economistas clássicos, como Smith e Marx, já mencionavam a importância das instituições para o desenvolvimento econômico. Todavia, as instituições não eram o tema central dos seus estudos, por isso não foram discutidas com maior profundidade. A primeira análise aprofundada surgiu com a corrente denominada institucional original, surgida no fim do século XIX. Os seus membros concentravam-se, em sua esmagadora maioria, nos Estados Unidos.

Para os institucionalistas originais, também conhecidos como velhos institucionalistas, o estudo da economia deveria interagir com outras disciplinas, como história, ciência política, sociologia, antropologia, filosofia, psicologia e o direito, assim como levar em consideração a importância dos hábitos, costumes, tradições, ideologias, religiões e outros campos de crença e experiências humanas. Todo esse conjunto moldaria as instituições, que seriam em grande parte responsáveis pelas trajetórias seguidas pelos países.

O antigo institucionalismo teve Veblen, Commons e Mitchell como seus representantes mais destacados em sua primeira geração. A escola destacou-se por fazer objeções a alguns dos pilares da economia neoclássica, inclusive defendendo

uma intervenção bastante freqüente do governo nos assuntos econômicos em muitas circunstâncias. Muitas das idéias dos institucionalistas tradicionais foram aproveitadas pelos novos institucionalistas, porém existem diferenças marcantes entre ambas as correntes. Anos mais tarde, mais precisamente nas décadas de 1960 e 1970, um outro grupo de economistas, vindos de uma abordagem basicamente ortodoxa, começou a desenvolver uma nova perspectiva, preocupada também com aspectos micro e macroeconômicos das instituições. Esta escola ficou conhecida como a “nova economia institucional”.

A abordagem institucionalista foi influenciada pelas idéias de Darwin acerca da evolução das espécies (HODGSON, 2001), pois os institucionalistas renegavam o caráter estático, que eles entendiam que tinha sido atribuído à economia pelos defensores do pensamento neoclássico. Como sugere BRUE (2005, p.368), ao invés de “perguntar o “O que é isso?”, os institucionalistas perguntavam “Como chegamos até aqui e para onde estamos indo?” A evolução e o funcionamento das instituições econômicas deveriam ser, na visão dos institucionalistas, o tema central da economia.

Na visão institucionalista, a alocação de recursos escassos é parcialmente influenciada pelos choques de interesses entre os diversos grupos que concorrem entre si para incrementar seus rendimentos. As pessoas cooperam entre si quando seus interesses são similares, como por exemplo, pessoas que integram um mesmo grupo que possui um objetivo bem definido. Entretanto, quando existem grupos com interesses conflitantes, surgirão disputas no processo de alocação de recursos, e o vencedor será, provavelmente, aquele que possuir maior poder ou que estiver organizado.

Os novos institucionalistas pautam seus trabalhos por caminhos diversos. Demsetz analisou o surgimento dos direitos de propriedade e os seus desdobramentos na alocação eficiente de recursos. A relação entre o direito e a economia foi abordada por Posner, no que ficou conhecido na literatura econômica como *Law and Economics*. Coase e Williamson dedicaram-se ao estudo do comportamento das empresas e da forma como estas se organizavam num mundo onde os custos de transação são onipresentes. Buchanan e Tullock deram origem à teoria da escolha pública, abordando

temas como *rent seeking*, grupos de interesse, sistemas de votação e economia constitucional (BRUE, 2005).

Todavia, entre os autores da NEI, Douglass North é certamente o que exerceu maior influência sobre os trabalhos de Hernando de Soto, o autor que será objeto de estudo de nossa tese. North questiona alguns dos princípios da teoria neoclássica, devido a que esta não reconhece em sua perspectiva a importância das instituições no processo de tomada de decisões. Segundo NORTH (1981, 1990), o objetivo das instituições seria a redução da incerteza e dos custos de transação. Partindo de princípios presentes na obra de North, DE SOTO (1987, 2001) buscou explicar o recrudescimento da informalidade bem como apontar caminhos para a legalização dos imóveis e empreendimentos nas mãos dos informais.

## 2.1 DOUGLASS NORTH E O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES

Dado o ressurgir do interesse nas instituições, podemos observar que muito se fala sobre as forças ou fraquezas institucionais, mas nem sempre se determina precisamente qual o conceito de instituições. Em sua conceituação clássica, NORTH (1981) afirma que as instituições podem ser interpretadas como sendo as regras de um certo jogo, que determinam o que os jogadores podem e não podem fazer. A principal fonte das mudanças nestas regras residiria nas mudanças ocorridas nos preços relativos, que alterariam os incentivos dos agentes econômicos no processo de interação. Uma outra fonte de mudança institucional seriam as alterações nas preferências dos indivíduos (NORTH, 1990).

Os empresários desejam capturar os ganhos decorrentes das mudanças nos preços relativos, que quando ocorrem, os levam a exigir mudanças nos contratos. Entretanto, para que estas sejam realizadas, modificações nas regras formais e informais são necessárias, o que ocasionaria mudanças nas instituições vigentes (NORTH, 1990).

Deve-se enfatizar que a obra de North foi sofrendo modificações ao longo do tempo. Em seu trabalho denominado *The Rise of the Western World*, escrito

conjuntamente com Robert Paul Thomas, a mudança nos preços relativos daria origem a instituições eficientes. Quando instituições eficientes não foram selecionadas em algumas partes da Europa, isso se deveu às necessidades fiscais de curto prazo dos governantes (NORTH; THOMAS, 1973). Em suas obras posteriores, North abandona o princípio da racionalidade estrita e seus trabalhos passam a adquirir outro rumo.

A trajetória de desenvolvimento econômico das nações, segundo NORTH (1981), dependeria em muito da forma como os direitos de propriedade foram definidos e aplicados. Para esclarecer esse ponto, ele remete a alguns exemplos de direitos mal ou insuficientemente definidos ao longo da história, e que prevaleceram por longos períodos. Como explica FIANI (2003, p.145): "... a determinação de uma dada estrutura de direitos de propriedade e a oferta de serviços pelo Estado estão condicionados pelo poder de barganha relativo dos grupos na sociedade". Conseqüentemente, instituições ineficientes, porém sustentadas por grupos de interesse relativamente poderosos, podem ter vida longa, até que um fato novo aconteça e modifique o equilíbrio entre as forças.

A opção nos trabalhos seminais de North pela escolha racional é criticada por HODGSON (2001), que afirma ser inconclusivo o resultado da adoção do princípio da plena racionalidade como forma de estabelecer uma teoria geral que explique como surgem e evoluem as instituições. Um outro fator destacado por este autor é a controvérsia sobre a forma como as instituições surgiram. Mesmo utilizando-se a teoria dos jogos de forma retroativa para explicar a origem das instituições, haverá um jogo inicial, que foi criado a partir de um conjunto de regras, e que terá que ser explicado. Desta forma, HODGSON (2001, p.103) critica a incapacidade de obter tal explicação devido aos problemas de regressão infinita:

Tentativas de explicar cada camada de instituições emergente se apóiam sempre em instituições e regras anteriores. [...] A menos que um estado de natureza sem instituições seja formulado ou descoberto, a idéia de explicar todas as instituições em termos de interações individuais enfrenta uma cadeia infinita de conexões a ser revelada.

De acordo com RUTHEFORD (1995), a idéia de que as instituições reagem às mudanças nos preços relativos aparentemente nega a pré-existência de outras

instituições e a sua verdadeira influência sobre a trajetória e a direção das mudanças ocorridas. Em algumas situações, NORTH e THOMAS (1973) referem-se à influência conservadora exercida pelas instituições estabelecidas, que visando os seus próprios interesses, impedem ou dificultam as mudanças desejadas por segmentos da sociedade. Se as alterações nos preços relativos trarão perdas para grupos poderosos, parece claro que estes lutarão para que novas instituições não venham a surgir para sancionar tais mudanças, haja vista as perdas que estes grupos terão de suportar.

A estabilidade das regras é de suma importância para que uma instituição possa permanecer em funcionamento por considerável período de tempo. Regras que sofrem alterações a todo o momento não podem ser consideradas instituições, pois não garantem a estabilidade necessária para reduzir a incerteza e os custos de transação (SZTAJN; AGUIRRE, 2005).

Não se pode acusar North de ser um autor estático em relação à forma como realiza sua análise institucionalista da economia e, sobretudo, dos direitos de propriedade. Com o passar do tempo, North foi cada vez mais se afastando do núcleo neoclássico, mesmo que não tenha se distanciado completamente dele. Este processo de mudança é explicado por FIANI (2003, p.145):

A evolução do pensamento de Douglass North com relação ao papel da instituição do Estado na economia alcançou seu ponto culminante em sua obra *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (North, 1990), quando ele se afastou da noção de Estado construída em seu livro anterior, *Structure and Change in Economic History* (North, 1981), o seu “modelo neoclássico de Estado”. Em North (1990), há uma preocupação evidente em aprofundar a inter-relação entre o político e o econômico, para além da simples relação entre o governante em busca de receita fiscal e a sociedade que demanda a definição de direitos e oferta de bens públicos.

## 2.2 OUTRAS ABORDAGENS SOBRE O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES

FURUBOTN e RICHTER (2000) vêem as instituições como um conjunto bem definido de regras, formais ou informais, incluindo os arranjos que permitem a sua aplicação. As restrições teriam o propósito de encaminhar o comportamento dos

indivíduos para alguma direção em particular. Casamento, propriedade, firma, sistema monetário e o mercado seriam exemplos destes caminhos.

Para JOHNSON (2000, p.1), o conceito de instituições é bem amplo e engloba diversos aspectos da convivência humana:

[...] institutions is a very wide term that encompasses any organizational structures that humans agree on that will allow people to live in harmony and without conflict. In the realm of policy, the institutions of government include the legislature (parliament), majority rule, party systems, a free vote, state legislatures, and regular elections.

As instituições, de acordo com FARINA et al. (1997, p. 285), são constituídas pelas “regras formais e informais que condicionam o jogo social”. Com efeito, o conjunto de opções à disposição dos indivíduos sofreria restrições a partir das regras criadas pela sociedade.

COMMONS (1931, p.648) descreve como é difícil encontrar uma definição adequada para o termo instituições, e portanto para o próprio conceito de economia institucional:

The difficulty in defining a field for the so-called institutional economics is the uncertainty of meaning of an institution. Sometimes an institution seems to mean a framework of laws or natural rights within which individuals act like inmates. Sometimes it seems to mean the behavior of the inmates themselves. Sometimes anything additional to or critical of the classical or hedonic economics is deemed to be institutional. Sometimes anything that is "economic behavior" is institutional. Sometimes anything that is "dynamic" instead of "static," or a "process" instead of commodities, or activity instead of feelings, or mass action instead of individual action, or management instead of equilibrium, or control instead of laissez faire, seems to be institutional economics.

Na visão de WILLIAMSON (1985), a agenda de pesquisa das ciências sociais não dá uma posição de destaque ao estudo das instituições econômicas do capitalismo, tais como firmas, mercados e relações contratuais. A complexidade inerente às instituições seria responsável por parte desta negligência. WILLIAMSON (1991) dividiu as correntes da Economia Institucional em duas: Ambiente Institucional e Instituições de Governança, sendo a primeira mais focada na análise de macroinstituições, enquanto estas últimas dão maior ênfase às microinstituições.

Para HAYDEN (1989), o institucionalismo é normalmente associado aos estudos políticos, e o conceito de instituição está diretamente relacionado à idéia de



avaliação social. Um paralelo entre a antiga e a nova economia institucional é traçado por RUTHEFORD (1995, p.443): “That institutions matter in shaping economic behavior and economic performance is a central tenet of both the old and the new institutionalism, as is the recognition that institutions themselves change over time and often respond economic factors”.

GROENEWEGEN et al. (1995) preferem fazer uma análise dos valores como verdadeiros sistemas de crenças sobre o que é correto e o que é errado, ao invés de abordá-los em termos de um sistema institucional mais concreto de normas, regras e estruturas. Antigos e novos institucionalistas diferem em termos de variáveis explicatórias e explicativas (definição do problema):

Central questions in institutional economics are why institutions come into existence, why they develop in specific ways, and what can be said about their efficiency? In economics, these questions are approached from different perspectives within the schools of new and old institutionalism. (GROENEWEGEN et al.: 1995, p.467)

HODGSON (2001, p.101) afirma que o conceito de instituições é amplo, e segue a perspectiva de outros autores, definindo-as “como sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e embutidas que estruturam as relações sociais”. A visão de Hodgson o aproxima mais dos velhos institucionalistas do que dos novos, sobretudo pelas suas críticas à teoria neoclássica e ao pressuposto da racionalidade plena.

Outro autor que mostra as diferenças entre as duas formas de institucionalismo é KERSTENETZKY (2001, p.127):

A qualidade básica do institucionalismo é chamar a atenção para elementos adicionais aos normalmente discutidos na economia, na coordenação da vida econômica. Discutindo endogeneidade de preferências e o papel do hábito e de estruturas cognitivas em termos institucionais e evolutivos, as contribuições dos velhos institucionalistas são fortemente marcadas pelas críticas à teoria neoclássica, não aceitando o homem econômico racional como ponto de partida. Os autores neo-institucionalistas, por sua vez, introduzem instituições de forma a integrar-se no marco estático do *mainstream*, ou seja, dentro do marco metodológico da escolha individual.

As idéias de Hodgson a respeito da forma como surgem as instituições são também são defendidas por FIANI (2001). Existe uma relação de ajuste das

preferências dos indivíduos ao conjunto de instituições existentes (*downward causation*), mas em algumas ocasiões esses mesmos indivíduos substituem instituições antigas por outras recentes (*upward causation*), por isso seria interessante analisar as causas que provocam o enfraquecimento de instituições que até recentemente serviam de guia para os indivíduos (FIANI, 2001).

## 2.3 OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Quando se fala em Economia Institucional, faz-se necessário distinguir entre a Nova Economia Institucional (NEI) e o institucionalismo original, pois apesar de muitos pontos em comum, as diferenças entre ambas também são significativas. A Economia Institucional ORIGINAL (OIE) constituiu-se numa oposição ao pensamento marginalista neoclássico e ao individualismo metodológico, tendo como principais representantes Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Mitchell and Clarence Ayres. Para os integrantes da NEI, Commons seria o representante mais significativo da OIE.

Segundo FURUBOTN e RICHTER (2000), o termo Nova Economia Institucional foi criado por Williamson em 1975, e pode ser utilizado num sentido mais estreito ou mais amplo. Em ambos os casos, a NEI pressupõe custos de transação positivos e individualismo metodológico. Numa definição mais estreita, a NEI lida com arranjos institucionais, e num sentido mais amplo com ambientes institucionais.

De acordo com FURUBOTN e RICHTER (2000), a característica marcante que distingue a Nova Economia Institucional (NEI) das outras correntes que estudam a Ciência Econômica é a sua insistência na idéia de que as transações raramente podem ser realizadas sem custos, o que tornaria a análise neoclássica pouco adequada. Os custos de transação surgem, em parte, devido ao fato de os agentes não disporem de plena informação para tomarem decisões. Nos modelos mais freqüentemente utilizados pela economia neoclássica, adota-se o pressuposto da racionalidade plena, inexistindo custos de transação. Como se verá ao longo deste trabalho, as incertezas relativas aos direitos de propriedade elevarão os custos de transação e as tornarão inviáveis em alguns casos.

Para ALLEN (1999, p.893-894), nenhum termo suscita tanta polêmica na ciência econômica:

Transaction costs. Do another two words exist in the economic lexicon that generate as much friction?[...] The ambiguity that surrounds the concept of transaction costs stems, in large part, from the existence of two literatures simultaneously claiming ownership over the term: The 'property rights' literature begins with Coase and has consistently focused on the role transaction costs play in determining the distribution of property rights, broadly defined as all laws, rules, social customs and organizations that generate incentives for behavior. [...] The 'neoclassical' literature on transaction costs begins in the early 1950s, although some might argue that it starts with Hicks (1935) or even Coase (1937). This literature defines transaction costs more narrowly, generally models them more explicitly and often analytically identical to transportation charges or taxes.

Os custos estudados pela economia neoclássica referem-se apenas os custos de produção, pois não existem custos para negociar em quaisquer que sejam os mercados. Segundo BARZEL (1997, p.11): "The presence of transaction costs is what makes the study of the property rights significant. On the other hand, in the Walrasian, perfectly competitive model, rights are perfectly delineated and transaction costs are zero." Mesmo que algum novo fator perturbasse o equilíbrio no modelo walrasiano, um outro equilíbrio seria alcançado instantaneamente sem custos de transação, o que tornaria o custo de ajustamento igual a zero.

No ponto de vista de FIANI (2002), os custos de transação são aqueles com os quais os agentes se defrontam toda vez que necessitam recorrer ao mercado, e estes custos seriam, do modo mais formal, os custos de negociar, redigir e garantir que um contrato será cumprido. Para que os custos de transação possam ser incluídos na análise econômica, faz-se necessário o abandono de alguns dos pressupostos neoclássicos, com a inclusão de novos conceitos: racionalidade limitada, incerteza, oportunismo e especificidade de ativos.

ARROW (1974) definiu os custos de transação como aqueles necessários para colocar o sistema econômico em funcionamento. Uma comparação entre a ciência econômica e a física foi realizada por WILLIAMSON (1985, p.19), um dos maiores expoentes na abordagem da relevância dos custos de transação, que afirmou que a análise da economia sem os custos de transação é similar aos estudos dos modelos da

física onde se pressupõe a ausência de atrito: “Transaction costs are the economic equivalent of friction in physical systems.”

A NEI parte do pressuposto de que os agentes econômicos possuem racionalidade limitada, por conseguinte, necessitam despende tempo e recursos para obter as informações necessárias que assegurem uma melhor alocação de recursos. Adiciona-se a isso a limitada habilidade para processar estas informações e traçar planos, principalmente em projetos que necessitam de prazos longos. As limitações impostas pela racionalidade limitada levariam os agentes a cometerem erros em determinadas situações, fazendo com que houvesse sempre alguma ineficiência nos resultados efetivamente alcançados quando comparados àqueles esperados pela teoria neoclássica.

O conceito de racionalidade limitada foi desenvolvido inicialmente por SIMON (1980, p.42), e representa um ataque direto a um dos pontos fulcrais da economia neoclássica, ou seja, a racionalidade estrita: “... a racionalidade é limitada quando lhe falta onisciência. E as faltas de onisciência são fruto, principalmente, de falhas no conhecimento das alternativas, incerteza a respeito de eventos exógenos e inabilidade no cálculo de suas conseqüências.”

COASE (1995, p.10) argumenta que, caso os custos de transação não existissem, os rendimentos dos agentes poderiam ser maximizados:

What I showed in that article [COASE, 1990], as I thought, was that in a regime of zero transaction costs – an assumption of standard economic theory – negotiations between the parties would lead to those arrangements being made which would maximize wealth, and this irrespective of the initial assignment of rights.

George Stigler resumiu essas idéias no que denominou Teorema de Coase. Caso não houvesse custos de transação, o teorema de Coase funcionaria perfeitamente, e os agentes alcançariam um ponto de equilíbrio considerado Pareto ótimo. Qualquer coisa que torna o equilíbrio Pareto superior mais difícil de ser alcançado, pode ser definido como um custo de transação, conforme enfatiza HOLCOMBE (1999).

Na economia real, longe das abstrações microeconômicas dos manuais de economia, é raro encontrar alguma transação que possa ser realizada sem que se tenha que incorrer em algum tipo de custo, como pesquisa de preços, telefonemas, contratos, negociações e diversos outros procedimentos que acabam tornando os custos totais mais elevados. A idéia de uma economia em que as mercadorias são homogêneas, os agentes são atomizados, tomadores de preços e, sobretudo, possuem plena informação, só é possível nos modelos teóricos elaborados dentro do contexto da teoria neoclássica. Na observância das características citadas anteriormente, as transações seriam realizadas com total segurança, rapidez e não haveria custos adicionais para ofertantes e demandantes, a não ser aqueles relacionados ao custo de produção do bem e a remuneração dos fatores de produção diretamente relacionados ao processo de elaboração do mesmo.

Com o avanço da industrialização as empresas foram se expandindo, sendo necessário realizar contratos com outras firmas para atender à demanda por alguns bens e serviços. A realização destas transações, com agentes que não possuíam contatos maiores entre si, alguns deles localizados fora das fronteiras do país, envolvia uma série de custos. De acordo com NORTH (1994, p.8), diversos agentes estão envolvidos em todas etapas do processo produtivo e exercem um impacto significativo na geração de renda dos países:

O que determina o custo de transação? Custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico. Mesmo o exame mais superficial de uma economia sugerirá ao observador que muitos dos seus atores – na verdade, a maioria – não produzem nada do que os indivíduos consomem. Mas advogados, banqueiros, contadores, funcionários de escritório, contramestres, gerentes e políticos, para citar apenas algumas das ocupações ampla ou totalmente envolvidas em transações, são peças essenciais para a operação de qualquer sistema econômico. Na verdade, quanto mais complexa a economia, mais atores desse tipo estarão envolvidos na coordenação e operação do sistema. Assim, não é de surpreender que o setor de transações (cujos custos passam pelo mercado e, portanto, podem ser mensurados em termos de produto nacional bruto) da economia norte-americana tenha sido responsável por 45% do PNB em 1970.

A NEI apresenta, segundo NORTH (1997), algumas semelhanças em relação à teoria neoclássica, como a concorrência entre os agentes por recursos escassos, escolhas sujeitas às restrições, os preços como parte essencial da análise das

instituições e observa as mudanças nos preços relativos como fontes de mudanças institucionais. Entretanto, NORTH (1997, p. 19) determina quais são as principais diferenças entre as duas correntes:

How does this approach modify or extend neo-classical theory? In addition to modifying the rationality postulate, it adds institutions as a critical constraint and analyses the role of transactions costs as the connection between institutions and costs of production. It extends economic theory by incorporating ideas and ideologies into the analysis, modeling the political process as a critical factor in the performance of economies, as the source of the diverse performance of economies, and as an explanation for inefficient markets.

Muitos dos custos, negligenciados pela teoria neoclássica, são necessários para que as transações possam ser realizadas, mesmo que representem custos adicionais. Ao demandar um produto que pode ser ofertado por diferentes produtores, é normal que a empresa faça uma pesquisa entre os mesmos. Neste caso, a empresa incorre em custos com o objetivo de encontrar melhores preços, prazos de entrega e condições de pagamento, características pertinentes à negociação e cujo ganho o empresário espera que seja suficiente para cobrir os custos pertinentes à transação. O empresário poderia abrir mão de fazer tal pesquisa e escolher por outros critérios um ofertante do bem ou serviço desejado. Agindo desta maneira, não estaria incorrendo no custo de realizar a pesquisa, porém poderia estar pagando um preço mais elevado do que o melhor preço resultante de uma pesquisa entre com os prováveis fornecedores.

A configuração das instituições é decisiva para determinar em que grau os custos de transação diferem entre economias. Espera-se que nos países subdesenvolvidos, cujas leis nem sempre estão bem definidas, sistemas judiciários lentos e ineficientes, que desrespeitam os contratos celebrados, os custos de transação sejam consideravelmente mais elevados.

## 2.4 OS DIREITOS DE PROPRIEDADE

### 2.4.1 Os direitos de propriedade: o que diz a teoria?

Para que uma transação possa ser efetuada, as pessoas devem ter o direito de transferir a outrem o bem envolvido na transação. Segundo NORTH (1990, p.33): “Property rights are the rights individuals appropriate over their own labor and the goods and services they possess”. Para TULLOCK et al. (2005, p.21): “O mercado requer algum sistema de direitos de propriedade sob o qual os indivíduos dispõem de poder sobre aspectos do mundo real”. Na definição de ANUATTI NETO (2004, p.228), o funcionamento dos mercados depende de leis gerais que determinam os direitos de propriedade:

Os mercados são convenções sociais regidas por leis gerais, basicamente aquelas que estabelecem os direitos de propriedade e troca entre os indivíduos, e também por estatutos específicos instituídos com o objetivo de restringir ou ampliar o conjunto de transações possíveis para determinados bens ou serviços.

Para FURUBOTN e RICHTER (2000), desde que Adão e Eva foram expulsos do paraíso, uma questão fundamental, realista e moral tem perpassado a história da humanidade e, com o avanço do sistema capitalista, adquiriu uma importância inestimável: Quem possui o que? Haja vista a existência onipresente de ativos e objetos, a sociedade deve estabelecer mecanismos para garantir a apropriação e o uso dos mesmos. Ao analisarem os direitos de propriedade, estes autores procuram dividi-los em dois grupos: direitos de propriedade absolutos e direitos de propriedade relativos.

Por direitos de propriedade absolutos FURUBOTN e RICHTER (2000, p.72) definem:

[...] the [full] right of ownership in an asset is understood to consist of the right to use it, to change its form and substance, and to transfer all rights in the asset, or some rights as desired. The right of ownership is an exclusive right, but ownership is not an unrestricted right.

Os direitos de propriedade absolutos teriam sua origem no direito romano, e tratam do poder discricionário que as pessoas possuem sobre os ativos tangíveis. Destarte, possuindo direitos de propriedade plenos, o detentor dos ativos pode dar diversos destinos aos mesmos, ainda de acordo com FURUBOTN e RICHTER (2000 p.72):

Under conditions of full private ownership, the holder of the property rights has the choice of utilizing the owned asset himself, leasing the asset or selling it to someone else. In the case of a sale, what happens effectively is the transfer of a "bundle" of property rights from one person to another. It follows, of course, that the any value of any property right exchanged depends, ceteris paribus, on the bundle of property rights that can be conveyed in the transaction.

A teoria da propriedade, no ponto de vista de ELLERMAN (2004), deveria considerar todo o ciclo de vida dos direitos de propriedade: de que forma o direito de propriedade é iniciado, transferido e extinto. A teoria econômica dá maior ênfase à transferência dos direitos de propriedade, porém negligencia o início e a extinção dos mesmos.

Segundo FOSS e FOSS (2000), num mundo onde os custos de mensuração e aplicação das leis são positivos e os ativos possuem atributos diversificados, a definição de direitos plenos de propriedade é problemática. DEMSETZ (1967) afirma que o conceito de direitos completos de propriedade é vago, mesmo reconhecendo que alguns direitos são mais importantes que outros, tais como exclusividade e alienabilidade.

Para estes autores, a estrutura de direitos de propriedade que prevalece em uma sociedade pode ser compreendida como um conjunto de relações sociais e econômicas, que irão determinar a posição de cada indivíduo em relação à utilização dos recursos. Por conseguinte, parece haver uma forte ligação entre as escolhas realizadas pelos agentes e o conjunto de direitos de propriedade existente. Se existirem mecanismos que impedem ou dificultam as transações entre os agentes, o resultado será um menor nível de eficiência.

De acordo com ANDERSON e HUGGINS (2003), os direitos de propriedade são as regras do jogo, que determinam quem possui o que. Entretanto, além de determinar o(s) proprietário(s) do ativo em questão, deve-se saber quem indeniza a



parte afetada quando algum dano é provocado. Por conseguinte, direitos de propriedade geram obrigações.

Conforme sugere EUCKEN citado por FURUBOTN e RICHTER (2000), além dos direitos de propriedade bem definidos os agentes devem competir entre si, para que o sistema econômico possa alcançar um maior nível de eficiência<sup>1</sup>. Se houver restrições à competição ou, caso a mesma seja abolida, com as firmas formando cartéis ou adotando outras práticas monopolistas, os direitos de propriedade terão pouco efeito sobre a eficiência econômica. Sendo assim, através da intervenção estatal<sup>2</sup> poder-se-ia garantir não apenas os direitos de propriedade, como também gerar estímulos e/ou punições para que as firmas pudessem competir entre si.

Os direitos relativos de propriedade são definidos por FURUBOTN e RICHTER (2000, p.121) como: "... a network of legally binding and legally nonbinding obligations into which they [the people] enter either voluntary or through compulsion. *Contractual obligations* [itálicos do autor] are legally binding". O vendedor que se compromete a entregar uma mercadoria no prazo e qualidade especificadas ou o comprador que tem que quitar as prestações de um produto são alguns exemplos de obrigações assumidas voluntariamente por membros da sociedade. As obrigações não forçadas resultam de convenções sociais, que tornam a convivência entre membros de um determinado grupo mais amistosa. Como exemplo pode-se citar a ida a um evento, como uma festa de casamento de um amigo, a retribuição de um cartão de Natal ou obrigações legalmente não-forçadas, como o pagamento de uma aposta. Existem também as obrigações involuntárias, também denominadas obrigações não-contratuais, e que surgem como punição quando algum ato ilegal é praticado. Todos estes fatos listados, na abordagem de FURUBOTN e RICHTER (2000), estariam relacionados aos direitos relativos de propriedade.

---

<sup>1</sup> O conceito de eficiência estaria mais próximo da visão neoclássica, nos modelos de concorrência perfeita, onde o excedente total da sociedade é maximizado. O monopólio só seria admitido em uma situação extrema em que fosse mais eficiente ter uma única firma produzindo o bem ou serviço em questão, pois os custos de se ter duas ou mais firmas produzindo seria mais elevado. As empresas nesta situação, denominadas monopólios naturais, possuem a curva de custo marginal declinante, gerando economias de escala.

<sup>2</sup> Atualmente, na maioria das economias o Estado produz poucos bens e serviços. Nos casos onde prevalecem monopólios naturais ou oligopólios, como em alguns serviços públicos, a criação de agências reguladoras para monitorar a atuação destas empresas tem surtido efeitos positivos, o que não ocorreria caso preços e quantidades fossem determinados tão somente pelas forças de mercado.

Num mundo descrito pela teoria neoclássica, sem custos de transação e com o pressuposto de que os direitos de propriedade são dados, os direitos relativos de propriedade teriam pouca importância. Contudo, num contexto de racionalidade limitada, problemas provocados pela informação assimétrica e, sobretudo, pelas mudanças comportamentais *ex-post*, como demonstra WILLIAMSON (1985), originam os custos de transação. Investimentos específicos, na visão deste, geram a possibilidade de ocorrência de diversas formas de comportamento oportunista *ex-post*, tanto em termos de ativos específicos com em localização ou capital humano.

As diversas falhas possíveis de ocorrer numa transação, e que afetam diretamente os direitos relativos de propriedade são descritas por FURUBOTN e RICHTER (2000): Informação assimétrica, comportamento oportunista pré e pós-contratual e problemas de agência afetam diretamente os contratos de venda, aluguel, emprego e empréstimos financeiros, reduzindo a eficiência do mercado em alocar recursos escassos. Os agentes podem tirar proveito de determinadas situações para obterem ganhos pecuniários, ainda que comprometam ganhos futuros e sua credibilidade. WILLIAMSON (1985) destaca que alguns fatores podem reduzir o comportamento oportunista, como a maior frequência com que as transações são realizadas. A repetição destas termina por criar um vínculo entre comprador e vendedor, dificultando o comportamento oportunista. Em transações ocasionais existem maiores benefícios para a parte que queira obter alguma vantagem através da quebra do contrato, haja vista as reduzidas possibilidades de ambos se encontrarem novamente.

A maioria dos trabalhos que aborda os direitos de propriedade preocupa-se com a forma como as decisões a respeito dos mesmos são tomadas, e que dependem fundamentalmente dos custos e benefícios marginais das atividades envolvidas. Entretanto, nenhum desses trabalhos explicita o significado destes direitos de propriedade adicionais ou quais variáveis determinam os custos e os benefícios (ANDERSON; HILL, 1975).

## 2.4.2 A economia e as limitações aos direitos de propriedade impostas pelo direito

COMMONS (1931) mostrou com muita clareza a forte relação existente entre a Economia e o Direito. Para SIMA (2004), a relação entre a Economia e o Direito tornou-se uma das mais dinâmicas dentro da ciência econômica, tendo a sua origem nos estudos da Escola de Chicago entre 1950 e 1960, porém alguns *insights* podem ser encontrados em trabalhos de economistas pretéritos, como Smith, Mill e Marshall.

Ronald Coase foi provavelmente o primeiro economista a destacar a importância dos direitos de propriedade na redução dos custos de transação. As teorias formuladas por economistas clássicos<sup>3</sup> e neoclássicos, de modo geral, negligenciaram a importância da propriedade privada. COASE (1990) apresentou em 1959 um trabalho sobre a regulamentação das distribuições de frequência de rádio e, conforme mostra DEMSETZ (2002), tal artigo causou surpresa e dúvidas entre os economistas. A argumentação de Coase era baseada no princípio de que se o órgão responsável não determinasse as faixas em que cada emissora pudesse atuar, haveria uma interferência, com diversas rádios tentando se estabelecer numa mesma faixa, ocorrendo externalidades negativas. A solução apontada por Coase era que, somente através da concessão, mediante pagamento, as frequências poderiam ser alocadas entre aqueles dispostos a adquiri-las.

Em 1967, Harold Demsetz, um dos pioneiros no estudo dos direitos de propriedade, escreve sua obra clássica “Toward a Theory of Property Rights”, que apresenta uma abordagem diversa da de Coase. DEMSETZ (2002) tratou de identificar como surgiu o sistema de propriedade privada, enquanto Coase se preocupou em analisar as consequências decorrentes de um sistema de propriedade já existente.

Existem três perguntas tradicionais encontradas nos livros introdutórios de economia: o que produzir, como produzir e para quem produzir os bens e serviços, utilizando os recursos escassos disponíveis na economia. Esta visão não conteria toda a verdade sobre o funcionamento da economia, haja vista que a sociedade

---

<sup>3</sup> Locke analisou a importância dos direitos de propriedade com bastante ênfase. Entre os economistas pode-se citar Mill e Marx, sendo que este último via a posse de ativos como um meio de exploração dos trabalhadores e obtenção de incremento de mais-valia.

fundamenta-se na confiança nas técnicas, regras ou costumes, *i.e.*, as instituições, que são utilizadas para solucionar os problemas decorrentes da utilização dos recursos escassos. Para resolver os problemas, a sociedade utiliza diversos mecanismos: guerras, greves, eleições, autoridades religiosas, arbitragem legal, trocas e leilões (ALCHIAN; DEMSETZ, 1973).

A Economia e o Direito caminham juntos e, em alguns casos, é difícil separar o que é puramente econômico ou jurídico em uma transação qualquer. As ações dos agentes, além de serem limitadas pelas instituições existentes, devem se adequar a um conjunto de regras formais, que em muitos casos pode ser completamente diferente de uma sociedade para outra.

Quando uma transação de compra e venda à vista e em dinheiro é realizada, existe uma troca da mercadoria, que está nas mãos do vendedor, pelo dinheiro, que pertence ao comprador. Ocorre uma troca de bens e de direitos. O demandante acredita que a mercadoria possui determinadas características que lhe geram alguns benefícios, e por isso a compra. O vendedor aceita o dinheiro porque crê que o mesmo seja verdadeiro e também poderá ser utilizado em transações futuras. Em uma economia com grande volume de papel-moeda falsificado em circulação, haveria uma maior dificuldade em realizar transações, principalmente aquelas que envolvessem somas elevadas, pois os riscos de o vendedor vir a sofrer uma considerável perda seriam maiores. O mesmo vale para um ambiente onde a inadimplência é elevada, o que dificulta a venda por meio de cheques ou de concessão de crédito. Tal situação também ocorre quando alguém está vendendo algo cujos direitos de propriedade são questionáveis, como um carro roubado ou um imóvel que tenha sido ocupado ilegalmente.

Os conflitos entre o jurídico e o econômico ficam evidentes em algumas situações aparentemente simples, porém banais. No Brasil, o uso excessivo de cheques provoca problemas no comércio, pois existem diversos riscos associados à operação de compra e venda quando tal meio de pagamento é utilizado. O cheque pode ser roubado, falsificado ou, como é mais comum, não ter fundos no momento em que for sacado. Sendo assim, o comerciante arcará com o prejuízo no valor igual ao custo da mercadoria ou poderá incorrer em gastos adicionais para recuperar tal valor na

hipótese de recorrer à justiça ou contratar uma empresa especializada em cobranças. Devido ao elevado volume de cheques sem fundos, muitos estabelecimentos comerciais não os aceitam, o que reduz a receita potencial do vendedor e, simultaneamente, diminui o bem-estar do consumidor, que se vê obrigado a encontrar um estabelecimento que aceite cheque ou buscar outra forma de pagamento, como cartão de crédito, cartão de débito, etc. Em alguns lugares existe um conjunto de regras para que um cheque possa ser aceito, como residir na cidade do estabelecimento comercial, o preenchimento de um cadastro, a conta-corrente ter um prazo razoável de abertura, normalmente de um ano, entre outras regras. O comprador também incorre em riscos, pois o cheque pode ser adulterado pelo vendedor ou, no caso de uma compra com cheque pré-datado<sup>4</sup>, o mesmo pode ser depositado antes do prazo combinado, ocasionando perdas para o emissor do mesmo.

Quando o comprador emite um cheque sem fundo, caso as probabilidades de recuperação do valor do mesmo sejam baixas e os custos de recuperação elevados, somente com a atuação do setor judiciário tal problema poderá ser sanado. Um sistema judiciário que não aja de forma rápida e eficiente trará problemas para uma das partes, elevando os custos de transação e diminuindo o volume futuro de transações, dado o risco da outra querer agir de maneira oportunista.

Uma transação realizada nos moldes estabelecidos pela teoria neoclássica não estaria sujeita a todos esses problemas. A racionalidade perfeita pressupõe que os agentes conhecem todas as variáveis e, com base nestas, tomam decisões que maximizam seu retorno esperado. O pleno conhecimento eliminaria a possibilidade de um comportamento oportunista, pois este poderia ser previsto e a transação não iria ser realizada. As transações realizadas pelo *Homo economicus* não explicitam os meios de pagamento utilizados para a concretização das mesmas, porém devido ao custo zero para realizá-las, pode-se supor que apenas o papel-moeda seja utilizado.

A racionalidade perfeita pressupõe que os agentes conheçam todas as variáveis e, com base nestas, tomem decisões que maximizam seu retorno esperado.

---

<sup>4</sup> O cheque foi instituído como uma ordem de pagamento a vista, apesar de muitos estabelecimentos aceitarem depositá-lo numa data futura, o que se denominou cheque pré-datado. Atualmente o judiciário considera válidos os acordos formais/informais feitos por vendedores e compradores quando ao prazo para depositar os cheques. Empresas que o depositam antes do prazo vêm sendo punidas por tal atitude. O judiciário criou jurisprudência sobre um costume que se desenvolveu à margem da lei.

Contudo, mesmo o agente racional está sujeito às limitações impostas pela lei. Suponha que um investidor compre um terreno e, após um estudo detalhado, conclua que a melhor alternativa em termos de rentabilidade seria construir um *shopping center*, mas que, devido às leis de zoneamento urbano, descubra que tal projeto não possa ser implementado. O empresário não poderia fazer a escolha maximizadora, pois estaria restringido pelas leis relativas ao uso e ocupação do solo.

HOLCOMBE (2000, p.45) demonstra que mesmo sendo possuidor de um ativo, o agente enfrenta algumas restrições legais em relação ao seu uso:

The term "property rights" conjures up an image of a piece of property that a person owns and can do with as she pleases. In reality, people cannot do anything they please with most property. Rather, a property right represents a set of rights to engage in specific activities if the owner chooses, and the rights may entail a set of responsibilities as well. Consider, for example, a person who owns a home in a residential neighborhood of a city. That person has the right to live in the home, to play a stereo at a reasonable volume at reasonable hours of the day, to invite visitors to the home, and so on. However, the homeowner's activities typically are constrained by zoning laws as well as many other laws that restrict how the person can use the property. In many areas, the homeowner will not be allowed to burn trash in the yard, to have excessively loud rock and roll bands play in the driveway, or to discharge firearms on the property. Frequently, zoning laws prevent a homeowner in a residential neighborhood from tearing down the house and building a gas station in its place or even dividing a single family home into apartments.

Nas sociedades primitivas não havia o conceito de propriedade, fosse esta privada ou comunal, sobre os recursos comuns, como opina VEBLEN (2005, p.6):

The idea of a communal ownership is of relatively late growth, and must by psychological necessity have been preceded by the idea of individual ownership. Ownership is an accredited discretionary power over an object on the ground of a conventional claim; it implies that the owner is a personal agent who takes thought for the disposal of the object owned. A personal agent is an individual, and it is only by an eventual refinement - of the nature of a legal fiction - that any group of men is conceived to exercise a corporate discretion over objects. Ownership implies an individual owner.

VEBLEN (2005, 7) ainda ressalta que quando o ativo pertence a um grupo de pessoas, o conceito de propriedade privada torna-se diferente em relação à propriedade individual, ao qual ele denomina quase-propriedade:

It is only by reflection, and by extending the scope of a concept which is already familiar, that a quasi-personal corporate discretion and control of this kind comes to be imputed to a group of persons. Corporate ownership is quasi-ownership only; it is therefore necessarily a derivative concept, and cannot have preceded the concept of individual ownership of which it is a counterfeit.

Desta forma, os direitos de propriedade podem assumir diferentes formas quando existe uma bem definida separação ente propriedade comunal e propriedade privada. Para BLOOR (1997), o conceito de propriedade privada está vinculado ao fato de a sociedade reconhecer alguém como o detentor daquele ativo. Reconhecer alguém como proprietário de algo é muito mais fácil em uma comunidade com reduzido número de membros, onde as relações interpessoais são mais fortes. Por outro lado, em sociedades com um grande número de habitantes, onde os impactos das relações interpessoais é reduzido, o título formal de propriedade facilita a realização de transações entre pessoas que não se conhecem.

#### 2.4.3 A ineficiência do sistema Jurídico e o comportamento oportunista

Se cada indivíduo ou empresa buscasse maximizar seus próprios interesses, sem nenhuma restrição de ordem ética, religiosa, moral e, sobretudo, legal, o mundo tornar-se-ia caótico. Como discutido antes, as restrições formais e informais deveriam moldar o comportamento dos agentes. O surgimento de instituições fortes ajudaria neste processo, e com isso a maioria dos agentes evitaria desviar destas restrições.

A relação entre economia e justiça foi explorada por PINHEIRO (2001, p.1), que demonstrou a relação das empresas com o poder judiciário e o impacto da lentidão do mesmo e suas consequências econômicas:

A morosidade é apontada por empresas, indivíduos e pelos próprios juízes como o principal problema da justiça brasileira. Pesquisa com empresas feita pelo IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) mostra que suas causas levam respectivamente 31, 38 e 46 meses, em média, para ter uma decisão das justiças do Trabalho, Estadual e Federal. As empresas têm, porém, um relacionamento ambíguo com a lentidão da justiça. Assim, nem sempre a demora em obter uma decisão é prejudicial às empresas: na pesquisa do IDESP, um quarto delas apontou que nas causas trabalhistas,

por exemplo, a lentidão lhes é benéfica. O outro lado da moeda desse posicionamento é o fato de que uma grande parte dos casos que chegam todo ano à justiça, e ajudam a torná-la mais lenta, lá está não para defender direitos, mas sim para explorar a sua morosidade e com isso adiar o cumprimento de obrigações.

Um sistema de leis confuso e lento abriria margem para o comportamento oportunista. Alguns agentes, aproveitando-se da ineficiência jurídica ou de uma fiscalização negligente, poderiam adotar o comportamento egoísta sem se importar com a legislação, pois saberiam que poderiam obter ganhos econômicos com tal *modus operandi*. Em determinadas situações, o valor presente dos ganhos oriundos de uma quebra de contrato supera o valor presente dos ganhos decorrentes do respeito ao mesmo (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON JR., 2000) e, desta forma, comportando-se de forma oportunista, um agente pode obter vantagens no curto prazo rompendo um acordo.

Além de ser um dos pioneiros na abordagem dos custos de transação, WILLIAMSON (1985) sempre destacou a importância do comportamento oportunista nas relações contratuais estabelecidas pelos agentes. Tais contratos são incompletos, entre outras coisas, pois não é possível prever todas as contingências futuras no decorrer do mesmo. O comportamento oportunista é definido por WILLIAMSON (1985, p.47) como:

By opportunism I mean self interest seeking with guile. This includes, but is scarcely limited, to more blatant forms, such as lying, stealing, and cheating. Opportunism more often involves subtle forms of deceit. Both active and passive forms and both *ex ante* and *ex post* types are included.

Os estudos em economia que abordam o mercado de seguros tratam o comportamento oportunista *ex ante* e *ex post* à assinatura de um contrato como, respectivamente, seleção adversa e risco moral. A seleção adversa ocorre devido ao problema da informação assimétrica, pois o vendedor de seguros não consegue distinguir entre os clientes de risco mais elevado ou mais baixo, fazendo com que aqueles busquem a contratação de seguros com maior frequência. Desta forma, o prêmio acaba se tornando elevado para os que apresentam perfil de menor risco, o que reduz a sua demanda por seguro. Por outro lado, o prêmio termina por ser reduzido



para aqueles clientes que apresentam maiores probabilidades de recorrerem ao seguro com frequência. O risco moral acontece em decorrência da mudança de comportamento por parte dos clientes de maior risco após a contratação do seguro. Ao se comportarem de maneira oportunista, alguns agentes terminam por influenciar a ocorrência do sinistro, tornando a contratação do seguro mais elevada para todos (VARIAN, 1992; MAS COLLEL, WHINSTON; GREEN et al., 1995).

WILLIAMSON (1985, p.64) afirma que existem sérias divergências entre os economistas a respeito da importância do comportamento oportunista:

The behavioral assumption that human agents are given to opportunism elicits a variety of reactions, ranging from abhorrence through easy acceptance to an insistence that this is yet another case where there is nothing new under sun. There are even those who regard opportunism as irrelevant.

O comportamento oportunista, para produzir efeitos negativos sobre as transações econômicas, tal como qualquer outro tipo de ação que prejudique a sociedade, não precisa ser praticado por grande parte dos agentes para causar danos, como enfatiza WILLIAMSON (1985, p.64):

Those who abhor the use of opportunism regard it as an unduly jaundiced view of human nature and/or are distressed with the theory of economic organization that it supports. I can appreciate both concerns. Note with respect to the first that I do not insist that every individual is continuously or even largely given to opportunism. To the contrary, I merely assume that some individuals are opportunistic some of the time and that differential trustworthiness is rarely transparent *ex-ante*.

Pode-se notar que mesmo uma simples operação de compra e venda embute uma série de riscos, que terminam por elevar os custos de transação. Numa abordagem mais ampla, sabendo-se que pessoas e empresas realizam um grande número de transações, esses custos tendem a crescer ainda mais. Se as instituições não funcionarem de forma eficiente, o comportamento oportunista poderá ser recorrente, elevando os custos suportados pelos agentes e reduzindo o volume de negociações realizadas.

Quando os direitos de propriedade são bem definidos e as transações podem ser realizadas com risco zero, o sistema preços serve como um bom sinalizador para

explicar o funcionamento do mercado. Este é o panorama descrito pela teoria neoclássica no que diz respeito ao equilíbrio de mercado ocorrido quando demandantes e ofertantes encontram-se em um ambiente sem fricções. Porém, ao contrário do que descreve a teoria ortodoxa, a enorme maioria dos mercados apresenta diversas falhas, tornando necessária a intervenção<sup>5</sup> do governo, em alguns casos, para solucionar ou amenizar algumas delas.

O avanço da NIE e a disseminação da obra de Douglass North<sup>6</sup> ajudaram na percepção da importância dos direitos de propriedade e dos elevados custos de transação que surgem quando as regras que norteiam a propriedade dos ativos não estão presentes ou não são bem definidas. Num mundo em que indivíduos podem oportunistas e possuem capacidade limitada de absorver todas as informações disponíveis, os direitos de propriedade tornam-se imprescindíveis para a redução da incerteza, diminuição dos custos de transacionar e o aumento do número de transações.

#### 2.4.4 Os direitos de propriedade e os recursos naturais: um paralelo com a questão urbana

Os maiores problemas resultantes da indefinição dos direitos de propriedade existem nos chamados bens públicos. Na definição da teoria econômica, que diverge bastante do conceito utilizado no direito<sup>7</sup>, o bem público (VARIAN, 1992; MAS COLELL, WHINSTON; GREEN, 1995) apresenta duas características obrigatórias: não-rivalidade e não-exclusividade. Entende-se por não-rivalidade o fato de o consumo de um agente não reduzir o consumo de outro, pois o custo marginal para ofertar uma unidade adicional do bem é igual a zero. Para MAS COLELL, WHINSTON e GREEN (1995,

---

<sup>5</sup> Alguns dos mais ferrenhos defensores do liberalismo radical, como Milton Friedman, argumentam que mesmo que as falhas de mercado diminuam a eficiência do sistema econômico, é melhor evitar a intervenção governamental para solucioná-las, pois no afã de resolver o problema o governo pode criar outras falhas ainda mais graves (FRIEDMAN, 1979).

<sup>6</sup> Douglass North foi laureado com o Prêmio Nobel de Economia, dividindo-o com Robert Fogel, em 1993, o que impulsionou ainda mais a divulgação das suas teorias.

<sup>7</sup> Para os estudiosos do direito, bem público seria todo aquele que pertence ao Estado, independente da maneira como seja utilizado.

p.359-360): “A public good is a commodity for which use of a unit of the good by one agent does not preclude its use by other agents. [...] A distinction can be made according to whether *exclusion* [itálico do autor] of an individual from the benefits of a public good is possible.” Tal conceito difere em muito dos bens privados, que possuem custos marginais de produção positivos. A não-exclusividade surge pelo fato de não existirem possibilidades economicamente viáveis de excluir algum consumidor que não queira pagar pela utilização de um bem. Alguns bens possuem a primeira característica, mas não a segunda, e vice-versa. Apenas quando essas duas condições estiverem presentes em um bem, poder-se-á classificá-lo como um bem público puro.

Muitas das falhas de mercado estão relacionadas ao uso de recursos que não requerem pagamento. Os recursos de propriedade comum são classificados como aqueles aos quais qualquer pessoa tem livre acesso. Ao analisar os recursos de livre acesso, ANUATTI NETO (2004, p.229) analisa que estes surgem “quando o estado é incapaz de assegurar ou se recusa a garantir contratos entre agentes econômicos que disputam a utilização destes mesmos recursos”.

Quando não é possível impedir que algum consumidor, que não tenha contribuído para o fornecimento de um bem ou serviço, acesse e usufrua o mesmo, surge o problema do carona, também conhecido na literatura econômica como *free rider*. Para resolver parcialmente tal problema, os bens públicos são, na maioria das vezes, fornecidos pelo governo, que os financia através da cobrança de impostos de todos os contribuintes. A taxa não depende do fato de cada contribuinte utilizar ou não o bem público. Um exemplo clássico é a defesa nacional, que protege todo um país, sem se preocupar com o valor que cada indivíduo atribui à mesma. Ninguém pode ser excluído da proteção fornecida pela defesa nacional e o custo marginal de um consumidor adicional é zero. Esta característica de tal atividade não pode ser solucionada satisfatoriamente pelas leis de mercado, exigindo a intervenção governamental para que o serviço possa ser ofertado em quantidade que maximize o bem-estar social.

Em virtude das dificuldades de obter receita com a administração ou venda de bens públicos, estes acabam, na maioria das vezes, sendo ofertados pelo governo. Não

seria possível o mercado determinar preços e quantidades que garantissem uma quantidade socialmente satisfatória para atender as necessidades dos consumidores.

Outro problema importante que não consegue solução exclusivamente pelo mecanismo de mercado são as externalidades. O estudo das externalidades ganhou destaque com os economistas que desenvolveram o que ficou conhecido na literatura econômica como economia do bem-estar, e que teve Pigou como um dos seus destacados estudiosos. Pigou mostrou que custos e benefícios marginais sociais e privados divergem em algumas situações, porém, em uma situação de conflito entre dois agentes sobre uma externalidade negativa, aquele que a provocasse deveria encerrar o fato causador da mesma. Pigou via como prejudicada no processo apenas a parte que suportava a externalidade negativa, desconsiderando o impacto suportado pelo agente que encerrou suas atividades.

A economia dos direitos de propriedade teve início com COASE (1960), que forneceu a perspectiva dos direitos de propriedade para a questão das externalidades ou, como ele preferiu denominar, do custo social. Anteriormente a Coase, os economistas viam o problema das externalidades como oriundos das falhas de mercado, que demandavam intervenção governamental, onde a parte causadora de uma externalidade negativa deveria cessar a atividade causadora do dano. Coase criticou a abordagem pigouviana sobre as externalidades não por considerá-la errada, mas sim incompleta (LUECK; MICELI, 2006).

O conceito de externalidades foi abordado no trabalho pioneiro de Coase, contudo com uma conclusão diversa da proposta por Pigou. COASE (1990) descreveu os conflitos entre um médico, que necessitava de silêncio para examinar seus pacientes, e um estabelecimento localizado próximo ao consultório, onde havia uma máquina usada na produção de doces. Para produzir os doces é necessário ligar a máquina, produzindo um barulho que prejudicará o atendimento ao paciente. O dono da fábrica não faz barulho para incomodar o médico, mas sim para produzir e vender os doces. Seria impossível manter ambos os estabelecimentos em funcionamento sem os problemas anteriormente relatados. A visão tradicional, que vigorava antes dos escritos de Coase, consistia em acusar o dono da fábrica por todo o inconveniente da situação, obrigando-o a cerrar as portas. Porém, como relata COASE (1990), o fato de deixar de

produzir o bem e abandonar seu empreendimento seria uma forma de perda que o mercado até então pouco considerava. A resolução do problema viria através da negociação entre as partes envolvidas, independente de o proprietário da fábrica ser responsabilizado ou não pela poluição sonora. Neste exemplo, as economias externas surgem porque não é possível definir os direitos de propriedade sobre o meio onde o som se propaga, ou seja, o ar.

Na presença de economias externas, terceiros são afetados pelas ações de um agente, como define VARIAN (1992, p.423): "... the actions of one agent directly affect the environment of another agent, we will say that there is an externality. In a consumption externality the utility of one consumer is directly affected by the actions of another consumer".

Ao ofertar o bem público, o agente governamental procura maximizar o benefício marginal social, medido pelo somatório do valor que todos os usuários de determinado bem ou serviço atribuem a uma unidade extra do mesmo (MAS-COLELL; WHINSTON; GREEN, 1995). O nível de eficiência do bem público é alcançado quando a soma dos benefícios marginais é equiparada ao seu custo marginal de produção. A decisão do nível ótimo de oferta é dificultada pelo fato de o agente governamental não saber qual o valor que cada consumidor atribui a determinado bem.

Enquanto existem em quantidades abundantes em relação às possibilidades de uso disponíveis, os bens podem ser classificados como livres, não existindo um valor econômico para os mesmos. RICARDO (1996) analisou a questão da renda da terra observando que não havia nenhuma cobrança enquanto houvesse terra produtiva disponível, em grandes quantidades, para todos os agricultores. Com a expansão da área cultivada, terras marginais passam a ser cultivadas, e pelo fato de apresentarem menor produtividade, estimulam os proprietários das melhores terras a cobrar uma renda pelo seu uso. Tal renda é medida pelo diferencial de produtividade existente entre as terras mais férteis e as menos férteis. Com os direitos de propriedade claramente definidos sobre as terras, sejam as mais produtivas ou não, os proprietários poderiam cultivá-las, arrendá-las parcial ou integralmente, vendê-las ou fazer qualquer outro uso alternativo das mesmas, desde que não infringissem nenhuma legislação em vigor na época.

LUECK e MICELI (2006, p.1-2) ressaltam a relação entre o surgimento dos direitos de propriedade e o uso dos recursos naturais: "...the economics of property rights originated with a focus on rights to land and associated natural resources (e.g. fisheries, pastures, water) the link between 'property law' and 'property rights' is established".

Muitas espécies de animais foram extintas ou ameaçadas de extinção por terem sido caçadas impiedosamente. Uma vez que não havia proprietários para cada animal solto nos campos ou florestas, aquele que conseguisse abatê-lo primeiro ficaria com os benefícios da caça, porém toda a sociedade teria o prejuízo provocado pela redução de um animal na fauna. Em determinadas situações de relativa abundância, alguns bens podem ser considerados como públicos, e desta forma, o benefício do seu uso é privado, mas os custos são repartidos por toda a sociedade. Destarte, os custos sociais superam consideravelmente os benefícios privados, e o problema das externalidades negativas só pode ser resolvido com intervenção governamental.

No caso dos chamados bens livres, existe uma tendência a utilizá-los em excesso, de forma arbitrária, haja vista as dificuldades em celebrar um acordo entre os usuários para tentar preservá-los, pois sempre haverá a possibilidade de alguém se dispor a rompê-lo e obter os benefícios para si próprio.

Como demonstra HOLCOMBE (1999, p. 47-48), quando os direitos de propriedade são fracamente definidos, ocorrem problemas de superutilização dos recursos:

The key [...] is to establish clear property rights. If the ownership of the air or the water were clearly defined, and if these rights could be bought and sold in a market, as are the rights to land, labor, and other scarce resources, then there would be an incentive for the rights to the resource to be traded to the individuals who valued them most highly. But no market exists because the property rights to air, and often to water and to animals in the wild, are not clearly defined, so every individual has an incentive to use the resources without regard to the cost. Resources should be used up to the point where the marginal benefit from use equals the marginal cost, but poorly defined property rights mean that the resource will be used as long as the marginal benefits are greater than zero. Ultimately the resource is overused because there is no incentive to conserve on the use of a resource that can be obtained at no cost. This type of problem will arise any time rights for a scarce resource are not clearly defined.

A região oeste dos Estados Unidos experimentou conflitos quanto ao uso das pastagens para o rebanho bovino. Quando a colonização teve início e os rebanhos eram relativamente pequenos em relação à área disponível para pasto, a colocação de uma cabeça de gado adicional não reduziria a quantidade de alimentos para o restante do rebanho. A inexistência de direitos de propriedade sobre os campos levava cada fazendeiro a colocar a maior quantidade de rebanho para pastar, fazendo com que as reses ganhassem peso e pudessem enfrentar o rigor do inverno, quando a área de pastagem diminuía consideravelmente. ANDERSON e LEAL (1992, p.28-29) descrevem como a demarcação das terras e a utilização do arame farpado contribuíram para o estabelecimento da propriedade privada no Oeste dos Estados Unidos:

Embora as leis e restrições sobre o uso da terra da terra tenham levado os fazendeiros um passo à frente na direção da exclusividade da propriedade privada, ainda assim não impediam o gado de traspasar os limites de pastagem. Somente barreiras físicas poderiam conseguir isto, mas cercas de arame comum não eram eficazes para conter o gado, e era difícil plantar e manter cercas vivas. O custo em tempo e dinheiro era simplesmente muito elevado. Mas quando o arame farpado foi introduzido no Oeste na década de 1870, o custo para cercar terras ficou drasticamente reduzido. Para os proprietários rurais envolvidos em agricultura, que tinham suas terras invadidas por vaqueiros e rebanhos que pisoteavam as plantações, o arame farpado 'definiu a propriedade dos agricultores das planícies.

Em trabalho publicado por GOODMAN et al. (1992, p.40), discute-se a importância dos direitos de propriedade para a preservação do meio ambiente, dentro de uma ótica liberal, mostrando como é possível resolver o conflito existente entre o uso de recursos comuns e o aproveitamento econômico dos mesmos:

Muitas pessoas consideram os direitos de propriedade uma restrição à liberdade porque os donos dos direitos podem impedir a utilização dos recursos, de que são beneficiários, por terceiros que podem utilizá-los "gratuitamente". Na verdade, os direitos de propriedade ampliam a liberdade de ação dando às pessoas oportunidades que elas não teriam de outra forma. Os direitos de propriedade dão poderes aos proprietários para proteger e defender seus recursos. Mas os direitos de propriedade criam oportunidades para todos. Todos aqueles que não são proprietários são, na verdade, proprietários em potencial, e a existência de direitos de propriedade faz com que todas as outras pessoas sejam compradores em potencial desses direitos.

O fato de não haver um preço para a utilização dos bens de uso comum faz com que estes sejam superutilizados até que, caso tal trajetória não seja interrompida,

venham a se exaurir. Na maioria das vezes, com a exaustão dos recursos comuns passa a existir um preço mais elevado e políticas para evitar a completa extinção destes. O mercado não pode resolver completamente o problema da escassez, pois se por um lado existe a idéia de preservação do recurso para evitar que o mesmo desapareça, por outro o preço mais elevado estimula a busca, fazendo com que agentes que atuem à margem da lei tentem auferir grandes lucros, mesmo com os riscos legais.

Com a extinção de diversas espécies animais e vegetais, este mercado ilegal mostrou-se mais evidente. Existem diversos projetos para preservar fauna e flora, alguns em parques públicos, outros em reservas particulares, mas os contrabandistas, apesar da existência de direitos de propriedade e punições para os que infringirem a lei, continuam a agir, pois sabem dos altos ganhos que podem auferir vendendo animais ilegalmente capturados. O tráfico de animais, em termos de movimentação financeira, só é superado pelo contrabando de drogas e de armas<sup>8</sup>. A existência de direitos de propriedade e punições não impede os agentes econômicos, que atuam clandestinamente, de ignorar os primeiros e não se importar com estes últimos.

Os recursos não-renováveis, como os recursos minerais, apresentam problemas mais graves. A decisão passa a ser intertemporal, ou seja, os proprietários desses recursos devem decidir se irão extrair os recursos no presente ou, tomando como base na taxa de juros de longo prazo (ANDERSON; LEAL, 1992), alocar parte da extração no futuro. Se existe a expectativa de que a valorização do recurso seja maior do que a taxa de juros de longo prazo, os gestores devem decidir por alocar parte da extração para o futuro. Em contrapartida, caso a expectativa de retorno esteja abaixo da taxa de juros de longo prazo, o recurso deverá ser extraído no presente momento, até ser levado à exaustão, ou as fontes tornarem-se, apesar da existência do recurso natural, inviáveis em termos econômicos<sup>9</sup>. No caso do retorno elevado no longo prazo,

---

<sup>8</sup> De acordo como LACATA (2000, p.11): “Depois do tráfico de drogas e de armas, o contrabando de animais representa o terceiro maior negócio ilícito praticado no mundo”. Segundo este mesmo autor, o contrabando de animais movimenta mais de dez bilhões de dólares por ano em todo o mundo, e o Brasil responde por algo entre 5 a 7% deste total. Para alguns militantes ambientalistas o Brasil responderia por uma fatia que varia entre 10 e 15%.

<sup>9</sup> Muitas vezes uma fonte pode ser inviável economicamente para uma grande empresa, mas não para trabalhadores individuais. Uma grande empresa de mineração pode abandonar uma mina por considerar que não haja viabilidade econômica para manter toda a estrutura de extração em funcionamento, porém,



que permitiria que um recurso natural não fosse explorado completamente no período inicial, o direito de propriedade deve ser bem explicitado, pois caso exista alguma ameaça ao mesmo, os proprietários, apesar da expectativa de um ganho mais elevado no futuro, podem preferir não correr riscos e maximizar os seus ganhos pensando apenas no presente. Deve haver uma segurança jurídica que permita ao proprietário do recurso natural realizar um processo de extração diferida.

Quando o recurso natural está no subsolo, na forma de lençóis subterrâneos, e estende-se por grandes áreas que possuem diferentes proprietários, os conflitos são mais evidentes. Se um proprietário explora um poço de petróleo, diminui a quantidade disponível deste mineral na reserva à disposição dos outros produtores que compartilham o mesmo lençol. Caso não seja estabelecida nenhuma regulamentação, cada produtor tentará extrair o maior volume possível que a sua infra-estrutura produtiva permita. Se todos os produtores adotarem este comportamento, num curto horizonte temporal, o recurso tenderá a se esgotar. Mesmo que um acordo de quotas fosse tentado, haveria a possibilidade de algum dos participantes tentar burlá-lo, extraindo uma quantidade de petróleo maior do que o estabelecido na quota. Para resolver este conflito, poderia ser criado um sistema de monitoramento, que provocaria custos que deveriam ser repartidos entre todos os integrantes do acordo.

Ressalta-se que todos os problemas citados anteriormente se agravam conforme cresce o número de agentes envolvidos na negociação. HOLCOMBE (1999, p.52) deixa claro o papel exercido pela quantidade de participantes de uma negociação: “with small numbers of people involved, transactions costs are surely lower than when large numbers would be required to agree for a trade to take place.”

#### 2.4.5 Os direitos de propriedade nas transações econômicas

Com o crescimento da economia e, conseqüentemente, da divisão do trabalho, aumentou o número de transações que adquiriram um maior caráter de

---

para mineradores com pequeno capital e que fazem um trabalho manual, pode ser possível obter algum ganho econômico.

impessoalidade. Neste contexto, muitas transações são realizadas sem que haja ao menos um contato visual entre as partes envolvidas. Com o advento da *internet* é possível adquirir mercadorias e serviços dispondo apenas das informações existentes em algum *site*<sup>10</sup>. A realização destas operações exige um considerável grau de confiança, mesmo que estas ocorram em um ambiente com baixos custos de transação<sup>11</sup>.

Para a realização de determinadas transações econômicas, sobretudo aquelas de maior valor e que necessitem de um prazo mais longo para a sua concretização, os direitos de propriedade bem definidos são de grande importância. Algumas garantias devem ser dadas para que a incerteza dos participantes de uma transação possa ser diminuída. Os contratos são realizados com o objetivo de reduzir as incertezas, apesar das lacunas existentes nos mesmos, o que torna impossível a contemplação de todos os eventos possíveis e imagináveis.

O simples fato de a empresa possuir um endereço fixo e ser registrada nos órgãos competentes, que comprovem a sua existência formal, já facilita a tomada de medidas legais no caso do rompimento de um contrato. Todavia, o sistema de registro dos ativos é limitado nos países em desenvolvimento, o que torna difícil qualquer negociação segura, uma vez que muitos ativos não são registrados legalmente. Para que o registro legal possa ocorrer, algumas pré-condições devem existir, entre elas, a mais importante, a posse legal dos ativos. Seria mais difícil legalizar ativos cuja origem não pode ser comprovada, assim como os que possuam a sua propriedade ou uso em situação irregular, ferindo assim princípios legais<sup>12</sup>. Outro fator que influencia a legalização é a redução dos custos de transação e das barreiras burocráticas, pois se estes forem muito elevados os empresários sentir-se-ão pouco estimulados a regularizar seus ativos.

---

<sup>10</sup> Muitas mercadorias contrabandeadas são vendidas em *sítes* de leilões na Internet, sem o pagamento de impostos. É uma forma recente de informalidade não abordada por De Soto.

<sup>11</sup> As empresas que realizam negócios pela rede mundial de computadores, principalmente os bancos, investem consideráveis somas em segurança para minimizar a ocorrência de fraudes. Esta é uma forma de sinalização que busca aumentar o grau de confiança dos clientes.

<sup>12</sup> Algumas empresas legalizadas de países em desenvolvimento vendem produtos importados contrabandeados misturando-os com legalizados ou utilizando outros subterfúgios, como pagamentos de propinas para os responsáveis pela fiscalização.

Os bens imóveis são preferidos pelas instituições financeiras no momento em que são exigidas garantias para a liberação de um empréstimo. Como demonstram HESTON e SUMMERS (2005), as construções residenciais e comerciais representam em média 80% do valor total do estoque de capital produtivo, sendo que nos países em desenvolvimento este valor é maior do que nos países desenvolvidos. Nos países africanos este índice alcança 85%, enquanto entre os países desenvolvidos é de cerca de 75%.

MILES e SCOTT (2005, p.498), ao analisarem os ciclos de crédito e a caução explicam porque os imóveis são boas garantias:

Os imóveis são boas cauções; eles não podem fugir à noite e, por isso, as pessoas que emprestam dinheiro normalmente ficam mais satisfeitas de fazê-los contra o valor de um imóvel do que contra carros, computadores ou a promessa do valor de uma boa idéia na cabeça de alguém. A maior parte do dinheiro que as famílias tomam emprestado é garantida pelo valor do imóvel. E grande parte dos empréstimos tomados pelas firmas é segurada pelo valor de seus imóveis.

No Brasil o imóvel utilizado como residência não pode ser penhorado para pagamento de dívida<sup>13</sup>, pois é considerado como um bem indispensável para a manutenção do bem-estar da família<sup>14</sup>. O artigo 1º inciso VII da lei 8099 de 29/03/1990 diz:

O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei. Parágrafo único - A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e

---

<sup>13</sup> De acordo com SUDO (2006, p.1): “A lei nº 8.009 de 29 de março de 1990 instituiu a proteção do imóvel próprio do casal ou da entidade familiar, não sendo passível de penhora por qualquer dívida civil, fiscal, comercial ou de outra natureza, sendo excetuadas as hipóteses previstas nesta lei. [...] A impenhorabilidade recai sobre um único imóvel, assim se a entidade familiar possuir mais de um imóvel, apenas um será agraciado pelo instituto e qual seja o de menor valor, exceto se outro for registrado no Registro de Imóveis como sendo o bem de família.” Outros imóveis, que não aquele onde o réu reside, podem ser objetos de penhora.

<sup>14</sup> Bens que asseguram o bem-estar da família também são considerados impenhoráveis, como mostra SUDO (2006, p.1): “O respaldo da lei não se restringe apenas ao imóvel, mas também às benfeitorias e aos imóveis que o guarnecem. Como por exemplo, televisão, cama, geladeira, fogão, e demais bens necessários ao bem estar da família – mas tal extensão não se aplica à bens suntuosos que demonstrem exteriorização de riqueza, como quadros, relíquias, etc.”

todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a casa deste, desde que quitados.

Neste caso, a não ser que haja uma mudança na lei, a idéia de utilizar a residência para obter crédito tornar-se-á inviável no Brasil. Como aponta FREIRE (2006, p.8), em reportagem publicada na Folha de São Paulo, para reduzir a inadimplência seria necessário: “Tirar os bens (como a casa própria) de quem não paga empréstimo ajuda a reduzir juros, mas depende de lei dura e clara, além de convencer os juízes a cumpri-la”.

A definição clara dos direitos de propriedade das partes envolvidas em uma transação traz segurança jurídica, reduzindo a incerteza quanto ao cumprimento do contrato e, por conseguinte, diminuindo os custos de transação. A redução da incerteza não apenas torna possível o aumento do volume negociado, como também valoriza os ativos envolvidos na transação. A Constituição permite que o Estado possa intervir na propriedade privada, mesmo que todos os direitos estejam assegurados, porém tal fato necessita de uma fundamentação legal e o proprietário atingido por tal intervenção tem direito à indenização<sup>15</sup>.

É imperativo saber que os direitos de propriedade existem e são importantes para o processo de tomada de decisão, ao contrário da teoria neoclássica, que não leva em consideração as incertezas provocadas pelos riscos inerentes aos contratos incompletos. PRADO (2005, p.6) questiona a abordagem impregnada de teoria neoclássica proposta pela teoria dos direitos de propriedade:

O alargamento do espectro dos *property rights*, a fim de abarcar o conjunto das relações econômicas e sociais que estabelecem a posição de cada indivíduo perante a utilização de recursos escassos, importa a sujeição de todas as utilidades disponíveis a um valor de troca, a uma titularidade exclusiva e às leis de oferta e demanda. Dá-se, assim, a mercantilização da posse, do domínio público, da informação, do tempo, da saúde, do voto, do sexo, da liberdade, e, em última análise, do próprio homem, mediante o intercâmbio de seu esforço laborativo.

---

<sup>15</sup> No Brasil, a Constituição Federal promulgada em 1988 assegura que o interesse coletivo prevalece sobre o interesse particular. Neste caso, a propriedade privada deve cumprir uma função social, e o Estado pode intervir para garantir os direitos da coletividade.

## 2.5 CONCLUSÃO

Os direitos de propriedade apresentam um grande dinamismo ao longo do tempo. O que aumenta a eficiência em uma economia rural baseada em atividades primárias e intensiva em mão-de-obra familiar pode não ser adequado a uma economia urbana e industrializada. É preciso levar em consideração as diferenças culturais, econômicas e institucionais existentes entre os países quando se pretende estabelecer direitos de propriedade. Deve-se considerar que mesmo dentro de um país podem haver diferenças que dificultam a adoção de regras únicas.

Este capítulo pretendeu mostrar a evolução da teoria acerca dos direitos de propriedade. Com isso, buscou-se fundamentar as idéias que serviram de base para a realização de uma análise sobre a obra de Hernando de Soto. Por meio de uma abordagem institucionalista, com enfoque na teoria dos direitos de propriedade e na análise econômica do direito, será possível entender o alcance das idéias deste autor, bem como as suas limitações.

### **3 A OBRA DE HERNANDO DE SOTO E SEUS DESDOBRAMENTOS**

#### **3.1 INTRODUÇÃO**

O estudo da importância dos direitos de propriedade e os problemas decorrentes de sua má definição têm adquirido grande importância no debate acadêmico nas últimas décadas. O economista peruano Hernando de Soto<sup>16</sup>, ainda que não seja o pioneiro a debater este tema, é reconhecido como o grande divulgador sobre os benefícios gerados pela concessão de direitos de propriedade para os ativos imobiliários nos países em desenvolvimento. Estes benefícios, segundo DE SOTO (1987, 2001), vão muito além do direito de residir ou de possuir legalmente um título de propriedade sobre o imóvel. Para ele, os direitos de propriedade permitem que uma parte da riqueza de um país, até então oculta, possa vir à tona e impulsionar o desenvolvimento econômico.

As principais idéias de De Soto acerca dos direitos de propriedade e da regularização dos ativos imobiliários, sumarizadas principalmente em seus dois livros, serão discutidas ao longo deste capítulo.

#### **3.2 EL OTRO SENDERO: UMA FORMA DIFERENTE DE SUPERAR O ATRASO ECONÔMICO**

##### **3.2.1 De Soto e sua luta pela liberdade**

Hernando de Soto sempre trabalhou em grandes empresas e importantes organismos governamentais e internacionais, e nunca manteve vínculos estreitos com o meio acadêmico. Todavia, esta falta de vínculos com o mundo acadêmico não o

---

<sup>16</sup> Uma breve biografia de Hernando de Soto encontra-se no Apêndice deste trabalho.

impediu de realizar um estudo sobre a economia informal peruana, e que se tornou importante referência quando o tema informalidade é abordado. O resultado das pesquisas do ILD foram divulgados no primeiro livro de De Soto, publicado pelo mesmo ILD em 1986, no Peru, com o título *El otro sendero: la revolucion informal*<sup>17</sup>. De Soto e seus colaboradores mostraram como a informalidade era responsável por boa parte do funcionamento de setores importantes da economia peruana, atuando como uma válvula de escape diante da lentidão da burocracia e da corrupção do funcionalismo público, que impunham obstáculos à regularização de novos empreendimentos e moradias.

Este primeiro livro foi logo traduzido para o inglês, aumentando o poder de alcance das idéias de De Soto, sobretudo entre os simpatizantes do pensamento liberal. Apesar de suas propostas não serem totalmente originais, De Soto as publicou em um contexto onde as idéias de inspiração socialista predominavam nos países da América Latina. Defender idéias liberais naquele momento parecia um modo pouco provável de encantar platéias e atrair adeptos, contudo De Soto sempre remou contra o pensante heterodoxo que vigorava até então. Esta talvez seja a razão pela qual a obra pioneira de De Soto tenha obtido um impacto inicial muito maior nos países desenvolvidos para depois receber maior atenção nos países em desenvolvimento.

Apesar de ser um autor reverenciado pelos políticos de direita, as idéias de De Soto também conquistaram políticos e economistas de esquerda. O foco nos pobres e em medidas que promoveriam a melhoria na sua renda é um ponto que atrai políticos e economistas com uma inclinação político-econômico mais heterodoxa, algo pouco provável para a maioria dos economistas que abordam um tema tão polêmico como o desenvolvimento econômico.

Nesta obra seminal, De Soto defendia idéias liberais para reduzir os problemas enfrentados pelo Peru, procurando mostrar que ao invés da aceitar as idéias radicais dos grupos terroristas, que defendiam a implantação de um regime comunista, o ideal seria aprofundar o processo de abertura da economia, bem como modificar a legislação do país, considerada lenta, ineficiente e que dificultava a vida de empregadores e

---

<sup>17</sup> No Brasil esse primeiro livro foi traduzido com o título de *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Foi publicado pela Editora Globo em 1987, um ano após ter sido lançado no Peru.

trabalhadores. Os entraves burocráticos e o excesso de intervenção do governo na economia criavam uma série de dificuldades que impedia a abertura ou a regularização dos negócios. Apesar da obra de De Soto abordar os problemas da economia peruana, a mesma é de grande importância no diagnóstico de problemas similares que afligem o restante da América Latina e, em diferente proporção, à totalidade dos outros países em desenvolvimento.

Hernando de Soto conclui seu primeiro livro em um contexto que misturava instabilidade política, econômica e social. No lado político deve-se enfatizar a fragilidade das instituições políticas latino-americanas, que sofreram sucessivos golpes militares ao longo do século XX, com exceção da última década. A intranquilidade no campo político tinha reflexos na economia, haja vista a falta de políticas que visassem o longo prazo, aliadas a medidas que sanassem alguns graves problemas econômicos, mas que se traduziriam em perda de apoio popular. Adiciona-se a isso o fato de que os grupos que alcançavam o poder, fosse democraticamente ou através de golpe militar, desejavam manter os seus privilégios, mesmo que estes causassem grandes perdas para a nação (DE SOTO, 1987).

### 3.2.2 A economia informal no Peru

De Soto observou que a maior parte da economia peruana, sobretudo no setor de serviços, funcionava de forma irregular. Parte deste problema surgiu com a migração desenfreada para os grandes centros urbanos. As pessoas que chegavam não encontravam empregos no setor formal da economia, e enfrentavam dificuldades para conseguir uma moradia. Um outro problema grave era a falta de transporte. Sem poder esperar por medidas governamentais que atendessem a essas demandas, os novos moradores foram se organizando e criando mecanismos para amenizá-las, mesmo que para isso tivessem que agir à margem da lei.

A construção de estradas, os salários mais altos na cidade e a maior taxa de fecundidade das mulheres oriundas da zona rural são alguns dos fatores apontados por



DE SOTO (1987) como responsáveis pelo rápido crescimento populacional e inchamento das grandes cidades, principalmente Lima. Para barrar o crescimento da população de imigrantes rurais, alguns políticos peruanos tentaram mecanismos diversos, como a proibição de construção de apartamentos mais simples e baratos e estímulo à imigração de habitantes de países da Escandinávia como uma tentativa de “melhoramento da raça”. Havia uma clara rejeição das elites políticas e até um flagrante preconceito contra a vinda desses novos moradores, a maioria de população indígena.

De Soto dá grande importância à migração como fator que desencadeou uma mudança no comportamento da população em relação à lei formal, tanto no Peru como nos Estados Unidos, país que toma sempre como base dos seus exemplos. Nos Estados Unidos, as leis implantadas pela Inglaterra não atendiam as necessidades dos imigrantes que ajudaram a colonizar o país. Desta forma, estas leis eram constantemente desrespeitadas, pois impediam o desenvolvimento de atividades produtivas. Para contornar o problema da inadequação das leis inglesas às necessidades dos colonizadores, surgiram arranjos entre os proprietários de terras de cada região, o que permitia o desenvolvimento sem grandes conflitos.

Segundo DE SOTO (1987), entre 1940 e 1981 a população do Peru passou de 7 milhões para quase 18 milhões de habitantes. Neste ínterim houve uma inversão na proporção entre a população rural e a urbana. Se em 1940 a população rural representava 65% da população total enquanto a população urbana respondia pelos restantes 35%, em 1981 essa relação se inverteu.

O problema da falta de moradia foi resolvido através da invasão de áreas urbanas, onde foram constituídas favelas. Essas habitações ilegais, apesar das conseqüências negativas que criavam, solucionavam parcialmente a questão. As pessoas, mesmo vivendo em condições precárias, podiam trabalhar nas cidades e planejar melhor o futuro, apesar da incerteza quanto à permanência naquela localidade no longo prazo.

Resolvida parcialmente a questão habitacional, as pessoas necessitavam buscar alguma fonte de renda. A maior dificuldade para conseguir um emprego no setor formal estava diretamente relacionada à baixa qualificação da mão-de-obra oriunda das áreas rurais, pessoas que sempre estiveram envolvidas com o setor primário. Ao

chegar às cidades esses imigrantes não encontravam colocação no mercado de trabalho formal. Para contornar o problema da falta de emprego, as pessoas se engajavam em atividades informais, que cresciam de maneira avassaladora. O agravamento da crise econômica diminuía as possibilidades desses migrantes conseguirem empregos no setor formal. Por atividade informal entende-se, no contexto deste trabalho, aquelas que estão à margem da legalidade, sem constituírem atividades criminosas. Muitas das atividades ilegais estão ligadas a atos criminosos, como exploração da prostituição, contrabando, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, entre outros. De Soto não nega a existência dessas atividades, porém o foco do seu trabalho reside naquelas atividades que possam vir a ser legalizadas, o que evidentemente exclui as atividades citadas anteriormente. Alguns dos comerciantes informais vendem mercadorias contrabandeadas, roubadas ou falsificadas, além de não pagarem impostos e desrespeitarem leis trabalhistas e outras regulamentações. Aderindo ao mundo formal, esses comerciantes não poderiam vender mercadorias com aquelas características e teriam que se adequar à lei. Neste trabalho estudar-se-á somente atividades à margem da economia formal, mas que possuam um paralelo com outras que sejam legais, sendo excluídas quaisquer outras que apresentem caráter criminoso.

Como a maior parte das áreas invadidas localizava-se ao redor das cidades mais populosas, havia a necessidade de criação de um sistema de transporte, porém o setor formal não estava interessado ou não possuía o capital necessário para a realização de investimentos necessários para a ampliação da oferta de novas rotas. Tal lacuna só poderia ser preenchida pelos transportadores informais que, de acordo com DE SOTO (1987), representavam por volta de 95% de todo o setor de transportes da capital peruana na década de oitenta.

Como presidente do ILD, Hernando de Soto utilizou os resultados das pesquisas realizadas sobre a economia informal no Peru para escrever o seu primeiro livro. De acordo com DE SOTO (1987), o setor informal respondia por 60% da riqueza peruana na época da pesquisa. Os impactos da expansão da informalidade na economia peruana, a sua origem, consolidação e desdobramentos são analisadas pelo autor, que defende idéias que misturam o liberalismo radical com a nova economia

institucional. Tais idéias repercutiram nos meios políticos e acadêmicos, tendo recebido um apoio majoritariamente favorável em ambos os segmentos.

Sendo assim, De Soto organizou seu primeiro livro em torno dos setores em que os informais tinham maior representatividade: habitação, transporte e comércio. Onde o mercado encontrava dificuldades para atender às demandas da sociedade, surgiam atividades paralelas, distantes da legalidade, mas de fundamental importância no processo de geração de emprego e renda. Os serviços eram prestados, mesmo que de forma insatisfatória, empregos eram criados e a renda gerada criava um efeito multiplicador, que por outro lado aumentava a informalidade, fosse através de novos investimentos em atividades ilegais ou da expansão dos negócios existentes.

Destarte, DE SOTO (1987, p.191) define os custos suportados pelos empreendedores para tornarem-se formais e, depois, para permanecerem operando dentro da legalidade: “o conjunto de requisitos a serem satisfeitos pelos cidadãos para obterem o direito de realizar legalmente determinada atividade econômica e, posteriormente, o conjunto de requisitos para conservar essa legalidade”. Estes custos foram denominados de custos de acesso e custos de permanência respectivamente. Tais custos influenciam as decisões dos empresários e, se não forem incorporados, isso significa que estes optaram pelo caminho da informalidade. Conforme DE SOTO (1997, p.191), “as decisões dos peruanos de realizarem suas atividades informalmente respondem em boa parte a uma avaliação racional dos custos da formalidade”.

Para mostrar a ineficiência da burocracia peruana, os pesquisadores do ILD tentaram legalizar uma oficina fictícia de confecção, percorrendo diversas repartições públicas, sem recorrer ao pagamento de subornos, com exceção daquelas situações onde o não pagamento interromperia definitivamente o processo. Em dez ocasiões os funcionários públicos pediram algum pagamento extraordinário, mas em apenas duas situações o pagamento de propina se fez necessário.

A tarefa de legalização desta suposta empresa foi árdua. Os pesquisadores do ILD se dedicaram quase que integralmente ao projeto, e tiveram que aguardar 289 dias para que o processo de regularização chegasse ao final. Foram gastos 1231 dólares, o que na época representava o equivalente a 32 salários mínimos, correspondentes aos gastos incorridos e o custo de oportunidade dos pesquisadores envolvidos na pesquisa.

Como afirma DE SOTO (1987), pessoas com poucos recursos dificilmente conseguiriam legalizar um modesto empreendimento fabril devido aos gastos e a lentidão da burocracia, fazendo com que a maior parte das pequenas atividades empresariais já começasse de forma irregular.

A legalização de uma oficina era algo complicado e custoso no Peru dos anos 80, mas não se compara ao custo de obter a regularização de uma moradia. A tentativa de um grupo de famílias de regularizar a ocupação de um terreno baldio consumiu seis anos e onze meses de muitas idas aos ministérios e prefeituras. Adiciona-se a isso o gasto, por pessoa, de um valor aproximado de 2156 dólares, ou seja, por volta de 56 vezes o salário mínimo da época. Ainda que o objetivo fosse apenas obter a autorização para legalmente abrir uma loja de tamanho pequeno ou quiosque, seriam necessários 45 dias de trâmites e um dispêndio de 590,56 dólares, o correspondente a 15 vezes o salário mínimo.

As pesquisas do ILD para este primeiro livro concluíram que apenas em Lima 439.000 pessoas trabalhavam no comércio informal. Na cidade havia 331 mercados, sendo que 274 (83%) foram construídos pelos informais. DE SOTO (1987) concluiu que sem o transporte informal a capital peruana iria parar, pois segundo os dados levantados pelos pesquisadores do ILD, 95% do transporte público de Lima era administrado pelos informais. O transporte urbano sempre foi alvo de disputas políticas e as tarifas sempre foram administradas politicamente, não refletindo os custos da atividade. Desta forma, como ressalta DE SOTO (1987), todas as tentativas que transformaram transportadores informais em formais trouxeram muito mais prejuízos para estes do que benefícios. A formalização implicava em seguir regras, nem sempre claras, que eram modificadas de acordo com as relações entre políticos e sindicatos dos transportadores. Enquanto isso, uma parte dos transportadores continuava atuando à margem da lei, não seguindo nenhuma regulamentação e estabelecendo suas próprias tarifas. Os trabalhadores que aderiram à formalidade enfrentavam custos mais elevados e tinham que aplicar a tarifa determinada pelo órgão público responsável. Por outro lado, os informais operavam com custos mais baixos e não estavam presos às políticas de reajustes estabelecidas pelas autoridades. Todos os custos citados

anteriormente se constituem em custos de acesso. Sem estes os empreendedores não conseguem fazer parte do mundo formal.

Com base na pesquisa, De Soto buscou compreender o porquê da dificuldade em formalizar as atividades citadas acima. Tanto formais quanto informais incorrem em gastos consideráveis para operar no mercado. A falta de regras claras, como relata DE SOTO (1987, p.189), causa sérios problemas para o dia-a-dia da sociedade:

Assim, vimos como são produzidas as invasões, o congestionamento do tráfego, como se multiplicam os acidentes de trânsito, como existe uma instabilidade jurídica permanente que desvia uma quantidade enorme de recursos da produção, como o esforço e engenho são usados mais para uma ação política que permita evitar as sanções legais e obter o reconhecimento dos direitos extralegais adquiridos.

Se os custos de acesso permitem a entrada no mundo legal, os custos de permanência se prolongam durante as operações dos empreendimentos uma vez que estes estejam legalizados. Segundo DE SOTO (1987, p.212), os custos de permanência estão relacionados a:

[...] custos diretamente impostos pela legislação - a cobrança de impostos, a realização de trâmites, a obrigação de administrar de uma certa forma o pessoal e o pagamento de tarifas mais altas pelos serviços públicos, entre outros - e também a custos impostos indiretamente pelas instituições legais em seu conjunto - a instabilidade do sistema legal, a insegurança dos direitos de propriedade, a ineficiência do Poder Judiciário para resolver conflitos e cobrar dívidas, entre outros.

Ao não aderir à formalização, o empreendedor escapa de todos esses custos, ganhando uma competitividade artificial. Os custos de permanência uma pequena empresa industrial na formalidade foram estimados em 347,7% de seus rendimentos após os impostos e 11,3% dos seus custos de produção. Conforme DE SOTO (1987, p.212), “se os custos de permanência não existissem, as receitas e as possibilidades de poupança e investimentos seriam mais do que quadruplicadas”.

Os resultados encontrados pelo ILD mostram que 40% do tempo total dos empregados administrativos são destinados a cumprir as exigências impostas pelo Estado. Mais dos que os impostos, o núcleo do problema reside nos custos legais não-tributários. Muitos destes custos de permanência estão relacionados ao uso intensivo

do fator trabalho, levando aqueles empresários que possuem capital a utilizá-lo de forma mais intensiva. Por outro lado, os empresários que não dispõem de tanto capital e necessitam utilizar mais intensivamente o fator trabalho, não podendo arcar com os elevados custos de permanência, terminam optando pela informalidade. Em um país onde o trabalho é o fator abundante, o uso intensivo de capital promove uma má alocação de recursos que trazia prejuízos para a sociedade peruana. O segredo do sucesso empresarial no Peru dependia não apenas da realização de um bom trabalho, mas principalmente de uma boa relação com o Estado e seu aparato burocrático (DE SOTO, 1987).

Por último, os empresários optam pela ilegalidade porque esperam obter uma série de benefícios, como não arcar com os supracitados custos de acesso e permanência, contudo, continuar na informalidade implicará em custos extras. Para DE SOTO (1987), um empreendedor age racionalmente, fazendo os cálculos e ponderando os custos e riscos de cada opção. Se os custos, ponderados pelos riscos, de permanecer na informalidade superarem os custos de legalização, um agente racional optará por regularizar sua atividade. De Soto adota o pressuposto de que os agentes são capazes de considerar as diversas variáveis e fazer simulações que lhes permitirá decidir entre ser ou não informal.

Funcionando sem estar regulamentado, o empresário informal passa a depender da ineficiência ou da suscetibilidade dos funcionários do governo responsáveis pela fiscalização à corrupção. Uma fiscalização ineficiente implica em uma menor probabilidade de ser descoberto, o que estimula operar à margem da lei. Por outro lado, ainda que a fiscalização possa sem muitas dificuldades localizar os informais, estes podem negociar propinas para manter o funcionamento do empreendimento, caso os funcionários do governo sejam corrompidos. DE SOTO (1997) mostra que enquanto um empresário formal paga por volta de 1% do seu faturamento em propinas, os informais despendem em torno de 10% a 15% para a mesma finalidade.

A corrupção era uma prática corriqueira no período descrito por DE SOTO (1987) nesta primeira obra, onde 61% das horas-homem trabalhadas no Peru eram informais. É difícil imaginar que tamanho grau de informalidade pudesse passar

despercebido aos olhos das autoridades. Soma-se a isso o fato de os funcionários públicos receberem baixos salários, o que aumentava a possibilidade de serem corrompidos. Se alguns preferem, como relata DE SOTO (1987, p.218), comparar a cobrança de propinas com os impostos que deixam de ser pagos, ele pensa de forma diferente, defendendo a idéia de que a propina se assemelha a um seguro, onde o informal troca “a segurança de não ser perseguido por um montante fixo em dinheiro”.

Neste contexto, impregnado por fragilidade política, econômica e social, a incerteza era muito elevada, o que aumentava os riscos dos investimentos. As inversões produtivas estavam aquém das reais necessidades da economia. Os possuidores de capital sentiam-se inseguros em empreender negócios em um ambiente tão tumultuado, optando pelos ganhos de curto prazo proporcionados pelo mercado financeiro. Sem investimentos, as economias dos países mais pobres cresciam pouco, e a saída para os desempregados era o mercado informal, fosse atuando como empresários ou trabalhadores (DE SOTO, 1987).

Como ressalta SCHAEFER (2004), um colaborador de De Soto no ILD, a ausência de títulos de propriedade é um sintoma, e não a causa da pobreza. A informalidade no mercado de trabalho e no setor imobiliário estava intimamente interligada (DE SOTO, 1987). A correlação entre ambas é grande, pois é de se esperar que pessoas de menor renda buscarão moradias de baixo custo, e estas estão mais acessíveis nas favelas e assentamentos irregulares. Em seu segundo livro, De Soto toma como ponto central o setor imobiliário informal, mostrando os possíveis benefícios que as pessoas pobres podem obter a partir de um processo de regularização em massa dos imóveis irregulares.

### 3.2.3 Informalidade, economias de escala e tributos

As pesquisas do ILD mostraram como os informais mantinham em funcionamento suas atividades, escapando da legislação trabalhista, sonegando impostos, desrespeitando leis de trânsito e furtando água e energia elétrica. Se por um lado os informais possuem um menor custo de produção, por outro têm que arcar com

uma série de ineficiências derivadas do funcionamento da atividade à margem da lei. Como relata DE SOTO (1987), os empresários informais constroem oficinas pequenas e em locais afastados, com não mais do que dez trabalhadores, sendo impedidos de crescer e aproveitar as economias de escala devido à possibilidade de detecção por parte das autoridades. Ao invés de expandir a planta, o empresário prefere construir uma outra, pois assim, caso venha a ser descoberto e ter seus bens apreendidos, o prejuízo será menor.

Em recente estudo do BANCO MUNDIAL<sup>18</sup> citado por SHAEFER (2004), são relatados dois tipos de informalidade: o modelo no qual se busca evitar o pagamento de impostos e o modelo em que se busca evitar a burocracia. Este autor prossegue afirmando que em todos os países estudados por De Soto o principal objetivo dos informais é escapar do excesso de burocracia.

Em um mundo onde divulgar o produto e estabelecer uma marca adquire cada vez mais importância, os informais sofrem sérias restrições para anunciar seus produtos. A empresa informal não consegue conquistar uma reputação e ser reconhecida pela sua marca. Desta forma, o acesso a determinados mercados torna-se muito difícil. Um produto fabricado por um empresário informal dificilmente poderá ser livremente vendido em um mercado formal.

A escolha dos bens de capital utilizados sofria não apenas limitação por motivo de falta de recursos próprios ou financiamento, mas também pela especificidade de cada ativo. Utilizar alguns tipos de bens de capital poderia facilitar a detecção por parte das autoridades<sup>19</sup>. Além disso, alguns equipamentos exigem uma quantidade mínima de trabalhadores para operá-los, o que requer uma escala maior de produção. Como DE SOTO (1987) enfatiza, o aumento do número de trabalhadores amplia as possibilidades de detecção e, desta forma, faz com que as empresas estejam sempre subcapitalizadas.

Ainda que estes empresários desejassem construir instalações maiores, eles esbarrariam em um sério obstáculo: a falta de capital. O uso do imóvel como colateral

---

<sup>18</sup> WORLD BANK. *Doing business in 2004: understanding regulation*. New York: Oxford University Press, 2003.

<sup>19</sup> Uma máquina poderia ocupar muito espaço ou ser muito barulhenta, o que poderia despertar a atenção dos fiscais.



para a busca de financiamento poderia resolver parcialmente este problema. Um outro aspecto que merece destaque está relacionado ao fato de que, em geral, atividades informais são realizadas nas próprias residências, que no caso estudado por De Soto também são informais. É comum as pessoas construírem um comércio ou oficina na frente e a residência em cima ou nos fundos do terreno.

### 3.2.4 As instituições criadas pelos informais

Um outro aspecto importante na obra de De Soto é o destaque dado aos vínculos informais. Apesar da inexistência de registros legais sobre os imóveis, os vizinhos e a comunidades são capazes de reconhecer e respeitar quem ocupa os mesmos. Em atividades como comércio e transporte informais, ocorre algo parecido. Após o início da exploração de uma determinada área para comercializarem suas mercadorias ou explorarem uma rota de transporte, os informais formam grupos e se organizam, tentando reduzir os conflitos que venham a surgir e impedindo ou criando regras para que novas pessoas possam entrar no mercado.

Os contratos ou vínculos informais não são facilmente transferíveis em uma operação de venda, fazendo com que, como relata DE SOTO (1987, p.228):

[...] um comprador potencial deverá investir tempo e dinheiro para se informa acerca da influência de tais fatores na validade de seu direito expectacional de propriedade e poder decidir se pode defender a dita propriedade no futuro com a mesma habilidade e baixos custos que o vendedor.

Estes obstáculos para a transferência dos imóveis reduzem os estímulos para que ocorra a especialização dos recursos, pois para os informais, ter a posse por um razoável período adquire grande importância para que possa ter o direito de propriedade reconhecido. Ao contrário dos terrenos formais, onde um investidor os compra e constrói casas ou prédios para vender com o objetivo de agregar valor e ter lucro, nos assentamentos informais tal fato muito raramente ocorre. Enquanto os formais adquirem legalmente o terreno ou o habilitam, para dar início ao processo de

construção e, só no final, instalam-se nas residências, com os informais ocorre o inverso. A fixação dos informais no terreno é o primeiro passo, depois vem a construção, as tentativas de habilitação e, só no final, a obtenção da propriedade legal do terreno. Os informais investem na construção sem ao menos ter a certeza de que conseguirão o registro formal pela mesma, o que, para DE SOTO (1987, p.229), “é um processo obviamente antieconômico.”

Devido às dificuldades e aos custos de realização de contratos entre as partes envolvidas, as relações de amizade adquirem uma importância muito maior em comparação ao funcionamento das transações formais. O número elevado de transações bem sucedidas fortalece os vínculos criados entre compradores e vendedores. Para reduzir os riscos de que um acordo não seja cumprido, os empresários informais procuram diversificar seus fornecedores de insumos. Com isso, ambas as partes perdem, pois o custo médio de produção desses fornecedores é mais alto do que poderia ser caso as economias de escala pudessem ser aproveitadas a partir da otimização dos recursos disponíveis. Esta dificuldade em celebrar contratos torna difícil o investimento em ativos específicos, sobretudo se os mesmos estiverem atrelados a contratos de longo prazo (DE SOTO, 1987).

O temor de que uma das partes possa agir de má-fé, rompendo inesperadamente um acordo, levará a uma perda de confiança, mesmo que a relação comercial exista há algum tempo. Como em um jogo repetido, um dos jogadores pode não cumprir com sua parte no acordo, e se a outra parte estiver consciente de tal risco e agir da mesma forma, pode ser que tal relação de comércio nem ao menos tenha início. De Soto não fala explicitamente em teoria dos jogos, mas é possível perceber que todo seu raciocínio está embasado no princípio de jogos repetidos e estratégias de criação de reputação.

Para reduzir a ocorrência de comportamento oportunista, os agentes despendem parte do seu tempo pesquisando e supervisionando as partes com quem negociam, o que representa um desperdício de recursos. Uma das formas encontradas para reduzir essas ocorrências, como explica DE SOTO (1987), é a preferência por parte dos empresários informais pela contratação de parentes, amigos e conterrâneos.

Em toda transação econômica a reputação é um fator preponderante para o cumprimento de contratos. Os custos de transação crescem diretamente com a desconfiança. A presença da informalidade em larga escala só é possível porque os agentes desenvolveram instituições que, mesmo não sendo aparadas pela legalidade, permitem que os empreendimentos possam funcionar e se expandir. São essas instituições, através das regras informais, como prefere NORTH (1990), que dão sustentação para que algumas economias possam funcionar com elevados índices de informalidade.

### 3.2.5 Os informais e as externalidades

Os efeitos externos das ações dos informais recaem sobre toda a sociedade. DE SOTO (1987) cita o exemplo do trânsito caótico e do grande número de acidentes em Lima, onde os transportadores informais não respeitam regras, o que gera um elevado número de infrações que, na maioria das vezes, não são pagas. Os transportadores não faziam seguro para seus veículos nem para os passageiros e, em caso de acidente, acionar a justiça para ser ressarcido pelos danos tornava-se uma tarefa penosa.

DE SOTO (1987) mostra que as companhias de seguro exigiriam mudanças na forma de conduzir os veículos, o que afetaria a rentabilidade dos transportadores. Caso tal medida não fosse implementada, o prêmio exigido pelas seguradoras seriam muito elevado, o que inviabilizaria a aquisição do seguro. Por outro lado, os moradores dos assentamentos informais possuíam maiores incentivos para reduzirem os efeitos externos de suas atividades, pois eles eram ao mesmo tempo construtores e ocupantes de suas habitações. Estas são falhas de mercado que não podem ser resolvidas através de contratos. Apenas com uma fiscalização atuante as mesmas poderiam ser atenuadas.

Mesmo atividades formais geram externalidades em grande escala. A diferença é que para os órgãos públicos é muito mais fácil multar uma empresa poluidora e tentar discipliná-la, exigindo medidas para reduzir a poluição para níveis aceitáveis, do que

tentar multar e impor outras sanções para cada transportador informal que comete acidentes, ou morador de favela que polui um rio, ou mesmo um comerciante informal que suja as ruas e provoca poluição sonora ou visual. A internalização dos efeitos externos é algo difícil de ser obtido quando não é possível determinar direitos de propriedade e identificar os agentes. De Soto não explica como tais problemas poderiam ser resolvidos quando um número elevado de agentes está envolvido e os efeitos externos tendem a se concentrar em locais com características de bens públicos.

Em virtude dos problemas citados anteriormente, os custos de transação são elevados e mantêm os países subdesenvolvidos em uma situação de atraso econômico. Para DE SOTO (1987, p.255), a solução estaria na mudança das leis:

[...] o direito permite a especialização dos cidadãos porque torna os direitos de propriedade exigíveis, dá confiabilidade aos contratos que permitem organizá-los e transferi-los e, por fim, atribui responsabilidades pelos atos das pessoas que não foram estabelecidos nos contratos.

A análise tradicional feita pelos círculos acadêmicos para explicar as diferenças nos níveis de desenvolvimento entre os países ricos e pobres, como “progresso tecnológico, acumulação de capital, investimento em capital humano, redução dos custos de transporte ou economias de escala” (DE SOTO, 1987, p.256), não são aceitas por De Soto. Ele questiona tal pensamento perguntando se “a verdadeira causa é uma institucionalidade legal e administrativa eficiente, que incentive o progresso técnico, a especialização, o intercambio e o investimento?” (DE SOTO, 1987, p.256)

### 3.2.6 A tradição de redistribuir riqueza

Os responsáveis pela elaboração das leis no Peru visavam primordialmente a distribuição da riqueza e não a sua criação. As leis seriam criadas para repartir um estoque fixo de prosperidade entre os diferentes grupos de interesse, que lutavam para que as leis atendessem seus interesses específicos (DE SOTO, 1987).

Diversos grupos, concorrendo por recursos escassos e favores políticos em um Estado intervencionista, inibem a criação de riqueza. Os grupos menos fortalecidos politicamente, por não conseguir as benesses políticas, têm dificuldade de empreender atividades que dependam de regulamentação. Em contrapartida, os responsáveis pela elaboração das leis fecham os olhos para os informais e sua capacidade de gerar riqueza. Com isso, ao invés de uma “democracia de direito”, tem lugar uma “democracia de pressão” (DE SOTO, 1987, p.263). A proximidade com o poder aumenta a probabilidade de obter benefícios, por isso as empresas investem consideráveis somas em dinheiro para se manter por perto das autoridades governamentais. Como exemplo, DE SOTO (1987) cita empresas provincianas, que mantêm escritórios na capital para negociar favores e benefícios, e com isso, a informação política torna-se mais importante do que a informação técnica. De fato, grandes empresas mantêm representações nos centros de decisão política, contudo para empresas de menor parte tais escritórios podem representar um custo muito elevado.

O direito deixa de visar os indivíduos e passa a focar grupos de interesse, característica que, para De Soto é típica dos Estados mercantilistas. Uma vez estabelecida uma lei que beneficia determinado grupo, esta se transforma em um direito adquirido, sendo difícil sua mudança, pois a coalizão exigirá a continuidade da mesma e terá o apoio do aparato burocrático para que o privilégio seja mantido (DE SOTO, 1987).

Os escassos recursos financeiros disponíveis para empréstimos também eram disputados pelos grupos de interesse. Como as taxas de juros para esses empréstimos eram subsidiadas, em um contexto de inflação elevada, os juros reais eram negativos. Os grupos que melhor se relacionavam com as autoridades governamentais tinham acesso a esse crédito formal subsidiado, quando na realidade esses recursos deveriam ser direcionados para as firmas mais eficientes (DE SOTO, 1987).

O excesso de normas criava uma desordem tamanha que até os especialistas em cada setor e os advogados não se entendiam sobre os procedimentos corretos a serem adotados. O caminho usual era o suborno e o pagamento de propinas, principalmente para processos que exigiam a aprovação em diversos níveis da burocracia. Os funcionários do aparelho burocrático recebiam baixos salários, o que

funcionava como um estímulo para a corrupção. O tipo de corrupção que surge nesta situação não é bem relatado por De Soto. Pode-se pensar em pagamentos de propinas para adiantar um processo que está dentro da legalidade, mas cujo trâmite seria demorado ou para liberar algo que não esteja dentro da legalidade. No primeiro caso o objetivo da propina seria escapar da lentidão burocrática, enquanto no último seria aproveitar que os funcionários são corruptos e não atender a todos os requisitos exigidos, e com isso economizar nos gastos necessários para a implantação de um empreendimento.

Como relata DE SOTO (1987), entre 1948 e 1985, o total de normas assinadas por ministros e aprovadas pelo presidente da república nunca ficou abaixo de 13.000 ao ano. Em um país com tantas normas, os empresários não podem ter plena confiança que uma delas, que os beneficia em determinado momento, possa vir a ser modificada devido à mudança de política governamental, causando-lhes grandes perdas. Com toda esta incerteza, investir em ativos específicos ou que requeriam investimentos elevados, cujo retorno necessitaria de um prazo mais longo era algo muito arriscado no Peru dos anos oitenta.

A instalação de um empreendimento exige várias etapas, e quanto maior o número destas e os custos para superá-las, mais difícil será a implementação daquele. JONES (2000), um autor que se reporta ao trabalho de De Soto em seu livro introdutório sobre a teoria do crescimento econômico, descreve os obstáculos provocados pela burocracia:

Implementar um negócio, mesmo que a *idéia* (itálico do autor) que motiva o empreendimento já tenha sido criada – digamos “a última palavra” em software ou que se tenha chegado à conclusão que determinado trecho de certa rua seja o lugar perfeito para um quiosque de cachorro-quente – exige vários passos. Cada um deles requer a interação com outra parte, e se esta tem o poder de “atrasar” o negócio podem aparecer problemas. Por exemplo, para instalar o quiosque, precisamos comprar o local, autoridades terão de vistoriar as instalações e pode ser necessário um alvará de funcionamento. A companhia de energia elétrica pode exigir outro tipo de autorização. Cada um desses passos abre a oportunidade para que um burocrata esperto exija um suborno ou para que o governo determine o pagamento de uma taxa. (JONES, 2000, p.118)

As conseqüências da burocracia se estendem ao longo de todo o processo de regularização. Como ressalta JONES (2000), quem garante que, depois de cumpridas

n-1 etapas, na enésima etapa não será cobrada uma propina igual (ou ligeiramente menor) a  $\Pi$ ? Analisando-se sobre o prisma da teoria dos jogos, este seria um jogo finito que permitiria a uma instância burocrática blefar na última rodada. Se tal fato ocorrer, o gerente racional não teria outra opção a não ser abandonar o empreendimento, mesmo já tendo realizado outros gastos com alvarás e propinas. JONES (2000) considera que todos os alvarás e propinas pagos anteriormente são considerados “custos ocultos”, e por isso não entram no cálculo referente ao próximo pagamento.

Neste Peru descrito por DE SOTO (1987), onde a ética redistributivista prevalece sobre a ética produtiva, os agentes bem sucedidos serão aqueles que souberem tirar proveito da proximidade e das boas relações com o poder, e não os que buscam produzir bens e serviços a partir da alocação eficiente de recursos.

### 3.2.7 A economia peruana e o paralelo com o mercantilismo

A tradição de privilegiar grupos específicos, em detrimento de adotar políticas que visassem o benefício coletivo, e os altos custos suportados por aqueles que pretendiam adentrar o mundo da formalidade, fizeram com que De Soto traçasse um paralelo entre a economia peruana e as políticas mercantilistas praticadas na Europa. Se na Europa a proximidade com o rei determinava a possibilidade de obter favores para os grupos mais bem organizados, que sugeriam regulamentações que dificultavam a concorrência, De Soto sugere que no Peru havia grande similaridade em relação aos obstáculos impostos pelos governos, fossem de direita ou esquerda.

A excessiva regulamentação imposta aos peruanos criava obstáculos difíceis de serem transpostos para aqueles que desejavam empreender alguma atividade econômica. Na Europa mercantilista as corporações pagavam pelo privilégio de exercerem determinadas atividades de forma monopolista. O Estado, além de controlar a atividade produtiva, regulamentava pesos e medidas utilizados no comércio, estabelecia “preços justos” para produtores e consumidores, salários máximos para não afetar o lucro dos empregadores e mínimos para proteger os empregados.

Por essas características De Soto considerou o Peru como um país mercantilista no período analisado, tomando como base o sistema de direito redistributivista e a excessiva regulamentação que impedia coalizões não bem organizadas de exercer certas atividades. Apenas os grupos que conheciam os atalhos para superar a burocracia conseguiam ter as suas demandas mais rapidamente atendidas.

Em uma economia de mercado os empresários buscam produzir bens e serviços de forma eficiente. No mercantilismo, a habilidade empresarial é substituída pela capacidade de obter privilégios e utilizar a lei em benefício próprio. Contudo, para DE SOTO (1987), o que distingue a economia de mercado da economia mercantilista é a facilidade de acesso ao mercado na primeira. As dificuldades implementadas pela burocracia elevam os custos de transação, o que reduz o acesso ao mercado formal, empurrando os empresários e moradores de assentamentos para a informalidade.

Tanto no caso europeu como no peruano, conforme DE SOTO (1987, p.287), o declínio do mercantilismo tem início com a migração maciça de camponeses para as cidades: “Essas migrações foram devidas sobretudo à pobreza rural e à compreensão pelos camponeses de que a cidade era onde se podia ter contato com o poder redistributivista da riqueza nacional e onde ocorria a maior parte da industrialização privilegiada”.

Não encontrando emprego na cidade, principalmente em decorrência da baixa qualificação, esses migrantes começaram a exercer atividades e construir moradias à margem da lei. Por outro lado, os empresários formais eram cada vez mais taxados para fazer frente aos gastos governamentais, o que os levou a interagir com os informais para escapar da tributação. Destarte, os informais não apenas se expandiam como também passavam a transacionar com os formais. Para que a lei pudesse ser cumprida na Europa, o Estado contava com o suporte das organizações formais existentes para tentar localizar os informais. Com isso, os informais passaram a construir suas oficinas nos subúrbios, que eram, na visão de DE SOTO (1987), os assentamentos informais da época. DE SOTO (1987, p.293), referindo-se ao caso inglês, mas fazendo uma analogia com o Peru, explica que o crescimento dos informais



enfraqueceu as agremiações, que sempre se beneficiaram dos favores governamentais:

Na medida em que os produtores escapavam das cidades e a quantidade de informais crescia, as agremiações começaram a se debilitar. Alguns informais prosperaram tanto que através de pressão política e suborno foram gradualmente conquistando o direito de se tornarem empresas formalmente constituídas.

Segundo DE SOTO (1987), o excesso de regulamentação que beneficia as coalizões também foi o responsável pela sua derrocada. Economias, cujas regras impediam o desenvolvimento dos empresários, tiveram que suportar o atraso econômico ou a revolução, como na França e na Rússia. A solução para escapar desta situação perversa estaria na mudança das leis, de modo a integrar os informais, ao invés de expulsá-los. Essas foram as medidas propostas por Hernando de Soto em seu primeiro livro para que os países em desenvolvimento pudessem superar a pobreza e o atraso, reduzindo o abismo que os separava dos países ricos.

### 3.3 HERNANDO DE SOTO E A CONSOLIDAÇÃO DO SEU TRABALHO SOBRE A INFORMALIDADE

#### 3.3.1 O 'Mistério do Capital' além do Peru

O segundo livro de Hernando de Soto foi escrito em 2000 e recebeu o título, em inglês, *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*<sup>20</sup>. Agora De Soto não era mais um desconhecido, pois sua obra inicial havia se tornado um *best seller* e esta última era cercada de grande expectativa. Com isso, a aceitação de suas idéias tornou-se mais acelerada, pois lideranças empresariais de diversos países, acadêmicos e políticos estavam curiosos para ouvir o que o escritor

---

<sup>20</sup> Desta vez a tradução foi quase literal e o segundo livro de Hernando de Soto recebeu em português o título de *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo?*, tendo sido lançado no Brasil pela editora Record, em 2001.

peruano tinha a dizer. Nesta obra De Soto aprofunda as idéias desenvolvidas no primeiro livro, utilizando um maior rigor acadêmico, talvez fruto de críticas recebidas ao seu primeiro trabalho. Desta vez a sua análise não se restringiu apenas ao Peru. Sua nova pesquisa abrangeu, além de Lima, as cidades de Cairo, Manila, Cidade do México e Porto Príncipe. Para que a pesquisa fosse mais confiável, a análise concentrou-se, de acordo com DE SOTO (2001, p.43), “no mais tangível e detectável dos ativos: o imóvel”:

Ao contrário da venda de alimentos ou calçados, da mecânica de automóveis ou das falsificações de relógios Cartier – todas atividades difíceis de serem computadas e mais ainda avaliadas -, as construções não podem se esconder. Podemos estabelecer os seus valores simplesmente levantando o custo dos materiais de construção e observando o preço de venda de prédios comparáveis. Passamos muitos milhares de dias contando prédios, quarteirão por quarteirão. Sempre que autorizados, publicávamos os resultados obtidos em cada país, para que fossem abertamente discutidos e criticados. Com a colaboração das pessoas do local, testamos e retestamos nossos métodos e resultados. (DE SOTO, 2001, p.43)

É fácil entender o motivo da escolha de um único ativo neste novo trabalho. Ficaria difícil comparar setores como comércio e transporte informal entre diferentes países, haja vista que estes são influenciados por diversos fatores. No caso do comércio informal, por exemplo, a abertura comercial exerce considerável impacto sobre as atividades ligadas ao contrabando. Países com restrições elevadas às importações tornam o contrabando uma atividade altamente rentável, pois alguns produtos ou têm seu preços muito acima do que vigora no livre comércio devido às elevadas tarifas alfandegárias ou têm a sua importação proibida. Dessa forma, é possível obter ganhos através do contrabando, comprando os produtos onde os mesmos custam mais barato e vendendo-os ilegalmente, por preços mais elevados, no mercado interno. A corrupção, aliada à ausência de uma fiscalização eficiente, permite a sobrevivência dessas atividades.

O transporte informal depende de características regionais, como a existência de um sistema de transporte legal eficiente, a geografia das cidades, a legislação existente e a fiscalização. Um sistema de transportes pouco eficiente, mas rigidamente fiscalizado, impediria o surgimento de meios alternativos não legalizados. Além disso, algumas cidades possuem setores tombados pelo patrimônio histórico, o que impede a realização de obras como a construção de metrô, viadutos ou novas estradas. Por

consequente, a informalidade no setor de transporte atinge diversos graus de acordo com as especificidades de cada região ou país<sup>21</sup>.

A escolha do setor habitacional ajuda a comparar a informalidade nos países analisados, mostrando como um ativo que possui as mesmas características em diferentes lugares pode servir de base para um estudo sobre a importância da economia informal e da escassez de crédito nos países em desenvolvimento.

Neste segundo livro percebe-se um maior rigor acadêmico, com citações de diversos autores e um trabalho de pesquisa mais amplo se comparado ao primeiro. A idéia de estudar um único setor e fazer comparações com outros países de similar nível de desenvolvimento, enfatizando as limitações provocadas pela ausência de direitos de propriedade, faz desse estudo um marco na análise da informalidade e da continuidade do atraso econômico de alguns países.

### 3.3.2 O que De Soto trouxe de novo neste livro

Este segundo livro guarda grande similaridade com o primeiro, mudando apenas o foco da discussão. Se no primeiro livro o debate girava em torno da informalidade de alguns setores da economia, agravada pelos altos custos da burocracia que impediam a legalização dos empreendimentos, neste último o foco está na propriedade de imóveis não regularizados e nas dificuldades para torná-los legais.

A obra de De Soto é permeada por uma questão: Será que os pobres dos países em desenvolvimento são tão pobres assim como sugerem as estatísticas oficiais? Para DE SOTO (1987, 2001, 2002) os ativos dos informais não são contabilizados nas estatísticas governamentais, fazendo com que esta riqueza permaneça invisível aos olhos das autoridades. Destarte, os pobres dos países do Terceiro Mundo não são tão pobres quanto se imagina, pois estes ativos ilegais geram renda, sendo responsáveis pelo sustento de inúmeras famílias e pela prestação de uma

---

<sup>21</sup> No Brasil isto é evidente. Grandes cidades como São Paulo e, principalmente o Rio de Janeiro, o transporte informal responde por parte substancial dos passageiros transportados diariamente. Por outro lado, em Curitiba praticamente não se encontra transportadores informais.

série de serviços. Ainda que não tenham acesso ao crédito bancário e aos financiamentos governamentais, o que os impede de expandir os negócios, os informais estão presentes em inúmeros setores da economia, não podendo mais ser ignorados por governos e institutos de pesquisa e estatística. Os pobres, na visão de DE SOTO (2001), não representam um problema, mas sim a solução para os países em desenvolvimento.

Como os imóveis fariam parte desta expansão dos pequenos e médios empreendimentos? Fortemente influenciado pelos estudos sobre legalização das propriedades fundiárias nos Estados Unidos, DE SOTO (2001, p.21) afirma que a “mais importante fonte de fundos das empresas iniciantes norte-americanas é a hipoteca da casa do empresário”. A partir daí, ele discorre estatísticas encontradas por seu grupo de pesquisadores nos diversos países analisados. Os pobres são capazes de poupar e, desde 1945, a sua poupança supera em quarenta vezes o valor recebido na forma de ajuda estrangeira. Para o Egito, esta poupança corresponderia a cinquenta e cinco vezes toda a ajuda estrangeira, incluídos o Canal de Suez e a Represa de Assuã. Em relação ao Haiti, a nação mais pobre da América Latina, a riqueza acumulada pelos pobres equivale a mais de cinquenta vezes todo o investimento realizado pelos estrangeiros desde a independência do país, em 1804 (DE SOTO, 2001). Essas estatísticas e a forma como foram obtidas são questionadas por alguns autores (WOODRUFF, 2001; OLIVEIRA, 2006).

A origem de toda esta riqueza, segundo DE SOTO (2001, p.21), estaria na posse de imóveis, porém, devido às restrições para transformá-los em capital, os pobres não conseguiam melhorar suas condições de vida e estes países encontravam dificuldades para superar o atraso:

Os habitantes pobres dessas nações – a grande maioria – possuem bens, mas falta-lhes o processo de representar suas propriedades e gerar capital. Possuem casas, mas não suas escrituras; colheitas, mas não os documentos de posse da terra; empresas, mas não os estatutos de incorporação. É a indisponibilidade dessas representações essenciais que explica por que esses povos que adaptaram todas as outras invenções ocidentais, do clipe de papel ao reator nuclear, não foram capazes de produzir o capital suficiente para fazer funcionar seu capitalismo doméstico.

Enquanto a maioria dos economistas se preocupa com ativos tangíveis, DE SOTO (2001, p.22) centra sua análise no que denomina “mistério do capital”, ou seja, na forma como os ocidentais representam seus ativos através de títulos e, a partir deste ato, são capazes de visualizar e obter capital a partir dos mesmos. Os títulos de propriedade se constituem em representações mentais, tais quais ondas de televisão, que não podem ser vistas, mas com o uso de um aparelho de televisão, podem ser decodificadas, e com isso gerar som e imagem. A representação dos ativos através de títulos de propriedade amplificaria sua capacidade de se converter em capital, tendo efeito similar à televisão em relação às ondas invisíveis (DE SOTO, 2001).

Acontecimentos como invasão de terras, criminalidade e leis sendo desrespeitadas acintosamente, que ocorrem atualmente nos países em desenvolvimento e antigos países do bloco comunista, na opinião de DE SOTO (2001), ocorriam nos Estados Unidos há um século atrás. Desta forma, tal qual os Estados Unidos fizeram no passado, De Soto defende a adoção de medidas que possam incorporar os informais à economia, por meio da legalização dos seus ativos mais valiosos: propriedades fundiárias e imóveis.

Os informais criaram seus próprios arranjos contratuais para sobreviver à margem da lei. DE SOTO (2001) propõe que os informais sejam incorporados ao sistema legal, porém suas regras não devem ser abandonadas e substituídas por leis adaptadas do ocidente. Ele também critica os advogados dos países em desenvolvimento que, apesar de fazerem ressalvas ao sistema de lei vigente, terminam por se opor às mudanças no mesmo. A imposição de leis que violam os acordos utilizados tradicionalmente pelos informais faz com que muitas das tentativas de incorporá-los ao mundo da legalidade não tenham sido bem sucedidas. DE SOTO (2001, p.39) explica por que é tão difícil sair da informalidade e ingressar no mundo da legalidade:

Uma vez fora do sistema, esses recém-chegados tornam-se “extralegais”. Só lhes resta a alternativa de viver e trabalhar fora da lei oficial, utilizando seus próprios acordos informais de compromisso na proteção e mobilização de seus ativos. Esses acordos são o resultado de uma combinação de regras seletivamente emprestadas do sistema legal oficial, improvisações e costumes trazidos *ad hoc* de seus locais de origem ou localmente elaborados. São mantidos por um contrato social apoiado pela comunidade como um todo e

reforçado por autoridades escolhidas pela comunidade. Esses contratos sociais extralegais criaram um setor vibrante, mas subcapitalizado: o centro do mundo dos pobres.

Atualmente os informais falsificam mercadorias de quase todas as grifes famosas, além de produtos de informática e audiovisual como CDs e DVDs. Uma adequação à lei exigiria o fim de tais atividades, pois as patentes e os direitos de propriedade intelectual têm de ser respeitados.

O desrespeito às leis prossegue em relação ao principal ativo analisado por De Soto neste segundo, como no caso da cidade de Cairo, onde “os moradores dos antigos projetos públicos de habitação de quatro andares constroem três andares ilegais no alto de seus prédios e vendem os apartamentos a parentes e outros clientes” (DE SOTO, 2001, p.44). Como ele ressalta, é comum observar que nestes países, quando ocorrem catástrofes naturais, como terremotos e inundações, o número de vítimas é muito mais elevado do que nos países onde as leis de construção de imóveis são respeitadas<sup>22</sup>. Além de desafiar as leis estabelecidas pelos códigos jurídicos, normas de engenharia também são completamente desrespeitadas durante a construção desses imóveis, e De Soto não fornece uma explicação da forma adequada para legalizá-los quando na realidade estes deveriam ser demolidos.

Ao analisar a obra de Adam Smith, DE SOTO (2001, p.55) tenta apresentar um conceito mais abrangente para a palavra capital: “O que apreendo dele [Adam Smith], no entanto, é que o capital não é o estoque acumulado de ativos, mas o *potencial* (itálico do autor) que estes tem de desdobrarem-se em nova produção”. A inclusão dos informais no mundo da legalidade retiraria a energia potencial contida nos ativos de propriedade destes, graças ao processo de conversão, que transformaria o capital morto em capital vivo. Mais do que um ativo fixo que possa servir para a realização de determinada tarefa, o capital é algo abstrato, que necessita “receber uma dada forma física para ser útil” (DE SOTO, 2001, p.55).

De Soto utiliza muitas metáforas em suas duas obras para tornar mais acessíveis suas idéias para os leitores. Para mostrar como funciona a energia potencial

---

<sup>22</sup> Nas favelas do Rio de Janeiro existe o costume de vender a laje, permitindo que outra pessoa possa construir um imóvel em decorrência da escassez de terrenos. As chuvas provocam deslizamentos devido ao desmatamento das encostas, o que aumenta a possibilidade de grandes acidentes.

dos ativos, De Soto utiliza o exemplo de um lago no alto de uma montanha. A primeira idéia que as pessoas poderiam ter seria utilizar o lago para pesca, canoagem e outras atividades de lazer. Um engenheiro iria mais além, tentando agregar um novo valor, através da geração de energia por meio da construção de uma central hidrelétrica. A visão humana permite criar, nas palavras de DE SOTO (2001, p.58), uma “mais-valia” graças à produção de energia elétrica. Da mesma forma como o lago precisa da central hidrelétrica para gerar energia que possa ser utilizada pelas pessoas, os ativos necessitam de um sistema formal para que uma maior quantidade de mais-valia possa ser criada.

Desta maneira, nos países desenvolvidos a propriedade legalmente registrada cumpre outras funções que não apenas o seu valor de uso, garantindo os interesses de outras pessoas e promovendo a responsabilidade. Como aponta DE SOTO (2001, p.64):

No Ocidente, por exemplo, boa parte da propriedade formal pode ser utilizada com facilidade como garantia de empréstimos; como ação ordinária negociada em investimentos; como endereço de cobrança de dívidas, impostos e taxas; como localização que identifica os indivíduos para motivos comerciais, judiciais ou cívicos; como terminal responsável para recebimento de serviços públicos tais como energia, água, esgoto, telefone ou TV. Enquanto as casas nos países desenvolvidos funcionam como abrigos ou locais de trabalho, suas representações estão levando uma vida paralela, cumprindo uma variedade de funções adicionais para assegurar o interesse de terceiros.

Os outrora informais, agora agindo dentro da lei, poderiam expandir a legitimidade dos seus direitos de propriedade para além das regiões onde vivem, conforme relata DE SOTO (2001, p.69): “As pessoas não mais tinham de depender das relações de vizinhança ou fazer acordos locais para proteger seus direitos a ativos”. Com isso, após a regularização dos ativos, o contexto politizado das comunidades locais seria substituído pelo contexto impessoal da lei.

Ao comparar o Ocidente com os países em desenvolvimento e os antigos países comunistas, DE SOTO (2001, p.69) enfatiza os efeitos da unificação das regras informais, que sempre foram utilizadas pelos informais, em uma lei codificada, que se pretende que seja seguida por toda a população:

A opção do anonimato praticamente desapareceu no Ocidente, ao passo que a responsabilidade individual foi bastante reforçada. Pessoas que não pagam por serviços e bens que consumiram podem ser identificadas, cobradas com juros, multadas e ter suas taxas de crédito aumentadas. As autoridades são capazes de descobrir as infrações legais e contratos desonestos; podem suspender serviços, reter a propriedade e retirar alguns ou todos os privilégios de propriedade legal.

A propriedade formal funciona como um estímulo para que as pessoas respeitem títulos, honrem contratos e respeitem as leis. Além disso, a propriedade formal não protege apenas a posse, mas também a segurança das transações. A dificuldade em comprovar a posse legal de um ativo dificulta a realização de contratos fora dos círculos familiares ou de amigos nos países em desenvolvimento. DE SOTO (2001, p.70) reitera que: “Grande parte do valor potencial da propriedade legal é derivada da possibilidade de confisco dos direitos”. A formalização facilitaria a punição para aquelas agentes que insistissem em quebrar regras e desrespeitar contratos, tornando as transações mais ágeis e seguras.

### 3.3.3 O conceito de mais-valia para De Soto

De Soto busca inspiração em autores díspares, como Adam Smith e Karl Marx, para justificar a importância dos direitos de propriedade para os informais dos países em desenvolvimento. A maior especialização dos informais, fruto da divisão do trabalho em decorrência do aproveitamento das economias de escala, seria inspirada em Smith. De Marx veio o conceito de mais-valia, que De Soto modificou, dando ao termo um sentido mais amplo. Na definição de MARX (1996), a mais-valia seria a diferença entre o valor produzido pelo trabalho e o salário pago ao trabalhador, que seria a base da exploração no sistema capitalista. Segundo DE SOTO (2001, p.250), Marx via a propriedade formal como um instrumento para apropriação, enquanto ele a observa como “o meio de motivar as pessoas a criar mais-valia útil e real.”

Marx se referiu à acumulação primitiva de capital, retratando acontecimentos como título de propriedade concedidos por senhores feudais, expropriação de pequenos proprietários de seus meios de subsistência, roubo das terras comunais,



escravidão e saqueamento da riqueza dos povos conquistados, que permitiram o enriquecimento de determinados grupos em detrimento de outros. Para DE SOTO (2001), essas condições dificilmente se repetirão.

O conceito marxiano de mais-valia pressupõe uma relação antagônica entre capital e trabalho. Os informais de De Soto são, em sua maioria, trabalhadores por conta própria e, nesta condição, o conceito de mais-valia como definido por Marx, não faria sentido. De acordo com o IBGE (2005), 88% das empresas informais no Brasil em 2003 pertenciam a trabalhadores por conta própria e somente 12% pertenciam a pequenos empregadores. Nesta mesma pesquisa constatou-se que 95% das empresas tinham um único proprietário e 80% apenas uma pessoa ocupada. Apenas uma visão abrangente sobre o conceito de mais-valia, como a criada por De Soto, poderia ser utilizada para dar conta do setor informal.

### 3.4 QUESTÕES METODOLÓGICAS DA OBRA DE HERNANDO DE SOTO

#### 3.4.1 A metodologia de Hernando de Soto: neoclassicismo *versus* institucionalismo

A teoria neoclássica tradicional, expressa, por exemplo, no modelo de equilíbrio geral de Arrow e Debreu, modelou um mundo sem fricções, onde os agentes são racionais e tomam decisões maximizadoras, num contexto onde não existe incerteza. Dúvidas acerca de contratos, direitos de propriedade e comportamento oportunista não ocorrem no perfeito mundo imaginado pela teoria neoclássica, pois esses são temas não abordados por ela, sendo considerados variáveis exógenas nos modelos de decisão. Os custos de transação não existem e o mercado competitivo, através do sistema de preços, eliminaria qualquer excesso de demanda ou oferta, alocando os recursos com máxima eficiência, alcançando um equilíbrio Pareto ótimo. Desta forma, a definição dos direitos de propriedade, a assimetria de informações e a possibilidade de comportamento oportunista por parte dos agentes envolvidos não são contemplados nos modelos neoclássicos tradicionais.

A economia neoclássica fundamentada na idéia de equilíbrio teve seu desenvolvimento inspirado nos avanços da física. Os modelos propostos pela física apresentam os mesmos resultados desde que existam pré-condições semelhantes para que o objeto de estudo possa ser analisado<sup>23</sup>. No caso dos países em desenvolvimento, ao propor como caminho principal para a superação do atraso econômico o estabelecimento de direitos de propriedade sobre os ativos de posse dos informais, De Soto pressupõe que, apesar das diferenças econômicas, políticas, culturais e sociais, entre outras, os resultados alcançados em termos de eficiência seriam os mesmos.

Assim como na física, no modelo de equilíbrio geral proposto por Walras, existe tão somente um único ponto de equilíbrio, dadas as condições iniciais. Um mesmo corpo, caindo no vácuo de uma mesma altura, atingiria o solo sempre na mesma velocidade, não importando quantas vezes a experiência fosse repetida. Traçando um paralelo com a economia, poderíamos dizer que duas famílias com as mesmas características e que possuísem rendas idênticas deveriam ter os mesmos hábitos de consumo. Logicamente que, mudando as condições iniciais, como por exemplo, a alteração na renda da família, em decorrência do desemprego de um dos seus membros, faria com que as preferências sofressem modificações e, com isso, modificar-se-iam os hábitos de consumo. Em sua análise, De Soto pressupõe que, partindo de condições completamente diferentes, os países mais atrasados atingiriam um maior grau de desenvolvimento após a definição dos direitos de propriedade, independente dos fatores presentes no momento regularização dos ativos.

Em contraposição à teoria neoclássica, surge a teoria insitucionalista, cuja inspiração derivava dos modelos evolucionários da biologia. Mesmo não sendo um profundo conhecedor da física, se comparado aos principais economistas neoclássicos, Veblen ousou desafiá-los, contudo sua maior crítica não recaiu sobre os principais conteúdos da teoria neoclássica, mas sim sobre o que esta não contemplava (GANLEY, 1995). Por conseguinte, para constituir sua análise, os insitucionalistas afastaram-se da matemática e buscaram apoio em outros campos do conhecimento, como a política, a sociologia, e a psicologia.

---

<sup>23</sup> Um exemplo comum nos modelos físicos é considerar a inexistência de atrito ou estabelecer que o experimento foi realizado dentro da CNTP (condições normais de temperatura e pressão).

Um fator citado por De Soto, mas negligenciado pela teoria neoclássica diz respeito às diferenças sócio-culturais. Para De Soto, fica implícita a acusação de que os países latino-americanos não se desenvolviam em virtude de uma (suposta) inferioridade intelectual dos seus habitantes. Argumentos preconceituosos já foram utilizados por alguns pensadores para tentar explicar o atraso das economias subdesenvolvidas, mesmo que não tivessem amparo em fundamentações científicas. MILL (1996, p.271), um economista que deu grande destaque à importância das formas de propriedade, fosse privada ou comunal, na alocação de recursos produtivos, mostra como a visão permeada de preconceito estava presente ao relatar a colonização dos índios do Paraguai pelos jesuítas:

Conseguiu-se fazer com que uma tribo de silvícolas, pertencente a uma porção da humanidade mais avessa ao trabalho consecutivo em função de um objetivo distante do que qualquer outra a nós conhecida de fontes autênticas, se submetesse ao comando mental de homens civilizados e instruídos, unidos entre si por um sistema de comunidade de bens. Submeteram-se com reverência à autoridade desses homens, e foram por eles levados a aprender as artes da vida civilizada, e a executar trabalhos em prol da comunidade, trabalhos estes que nenhum estímulo que se pudesse oferecer poderia ter conseguido fazê-los executar por si mesmos.

DE SOTO (2001, p.18) rebate todos esses argumentos, porque segundo ele não levam em consideração que as instituições desenvolvidas ao longo da história por esses diferentes povos influenciam a maneira como as leis, transações e diversas relações sócio-econômicas são realizadas:

Quando estes remédios [reformas que se direcionam à criação de economias capitalistas] falham, a resposta ocidental com frequência não é questionar a adequação de suas soluções, e sim culpar os povos do Terceiro Mundo de falta de espírito empreendedor ou de vocação para o mercado. Se esses povos fracassaram em prosperar apesar de todo o excelente aconselhamento, é porque algo há de errado com eles: ou fez-lhes falta a Reforma Protestante ou paralisou-lhes a herança incapacitante da Europa colonial ou têm o QI muito baixo. Mas sugerir que o fator cultural explica o sucesso de lugares tão diversos como o Japão, a Suíça e a Califórnia, e que este mesmo fator pode explicar a pobreza relativa de lugares igualmente diversos como a China, a Estônia e a Baja Califórnia, é mais do que desumano: não convence. A disparidade da riqueza entre o Ocidente e o resto do mundo é por demais ampla para ser justificada apenas culturalmente.

Esta citação demonstra a forma como De Soto analisa as instituições. Essa homogeneização do comportamento humano remete ao *Homo economicus* neoclássico. Se os empresários dos países pobres não conseguem maximizar o seu retorno é porque os obstáculos, neste caso representados pelas políticas públicas, os impedem.

Na visão de DE SOTO (1987, 2001), os países pobres não se desenvolveram com a mesma rapidez que os países ricos por causa da indefinição dos direitos de propriedade, o que teria prejudicado a trajetória daqueles. A adoção de um modelo inicial ineficiente fez com que alguns países alcançassem um grau mais baixo de desenvolvimento, enquanto outros, por terem formulado um sistema adequado, alcançaram maior êxito. KRUGMAN (1992) descreve como a escolha de um modelo inicial errado leva à criação de mecanismos que, mesmo não sendo tão eficientes, acabam sendo adotados porque tem aceitação generalizada. Esta escolha inicial errada recebeu a denominação de “Economia do QWERTY<sup>24</sup>”, em alusão aos modelos de teclado das máquinas de escrever, e que servem de padrão até o presente momento. Apesar das críticas dos economistas mais ortodoxos, KRUGMAN (1992, p.110) defende a relevância dos fatos históricos para o desempenho da economia de qualquer país:

Muchos autores consideran el QWERTY profundamente aberrante y problemático. Yo (...) lo encuentro estimulante y fuente constante de inspiración. (...) Al menos en lo que concierne a la localización de la actividad económica en el espacio, la idea de que la forma de una economía está determinada en gran medida por las contingencias históricas no es una hipótesis metafísica; es simplemente la pura verdad.

Segundo DE SOTO (2001), as histórias dos países são diferentes, em virtude, sobretudo, das instituições que se estabeleceram. Ele aponta como uma das causas mais importantes para o sucesso dos países desenvolvidos foi a criação de um sistema de registros formais sobre a propriedade privada, bem como das transações realizadas com as mesmas. Desta forma, seria possível rastrear toda a história de um ativo, e com isso descobrir quem foram seus proprietários ao longo do tempo e de que maneira esta propriedade mudou de mãos. Ao explicar o fator que propiciou o desenvolvimento de

---

<sup>24</sup> O termo economia do QWERTY foi cunhado pela primeira vez por David em 1985, com o objetivo de representar a importância dos acidentes históricos no processo de desenvolvimento dos países.

alguns países e o atraso de outros, De Soto não esclareceu por que instituições eficientes surgiram em determinadas nações, mas não se desenvolveram em outras.

Entendemos, porém, que se as diferenças culturais não são importantes, a ação humana deveria levar ao surgimento das mesmas instituições em qualquer lugar do planeta. Seria mais racional que, no modelo proposto por De Soto, agentes escolhessem as instituições que maximizassem o retorno social da mesma forma que um empresário escolhe o ponto em que maximiza seus lucros numa função de produção ou o consumidor opta pela cesta de bens que maximiza a sua utilidade. De Soto não traz uma explicação para o fato de instituições diferentes surgirem em lugares diferentes em períodos similares, ao mesmo tempo em que não dá a devida importância aos grupos de interesse que deram origem àquelas instituições socialmente ineficientes.

Parece razoável pensar que, em algum momento, e em diversos lugares, os grupos relativamente mais fortes, conseguiram implantar mecanismos que incrementavam os seus ganhos, às expensas do restante da sociedade. Tal qual o teclado da máquina de escrever, que surgiu da idéia do seu inventor e foi adotado posteriormente por todos os fabricantes de equipamentos, as instituições ineficientes foram criadas por grupos que visavam interesses próprios. Conforme relata SCHAEFER (2004, p.35): “Every system, no matter how inefficient , has beneficiaries and supporters who will defend it against change.”

No caso do teclado, estudos mostram que existem alternativas que tornariam o processo de digitação mais rápido e sujeito a menor quantidade de erros, entretanto as pessoas já se acostumaram a utilizar o modelo existente. Neste caso, haveria um custo de troca que acaba perpetuando a manutenção de um sistema inferior. Estes mesmos custos de troca levaram ao monopólio da Microsoft, pois mesmo que venha a surgir um sistema operacional mais eficiente e barato que o Windows, as empresas e os usuários teriam que investir recursos e tempo em treinamento para que pudessem se familiarizar com o novo programa. Além disso, todos os arquivos gravados no padrão Windows teriam que ser convertidos para o novo sistema. É por isso que, mesmo sendo gratuito, o sistema operacional Linux e seus programas derivados enfrentam dificuldades para se expandir no setor de tecnologia da informação (VARIAN; SHAPIRO, 1999).

Por que instituições que protegiam os direitos de propriedade surgiram nos Estados Unidos e não surgiram na América Latina? De Soto não apresenta uma explicação para o surgimento das instituições ineficientes na América Latina. O caminho apontado por De Soto seria o surgimento da informalidade em todos os lugares onde os pobres tivessem que enfrentar as dificuldades de superar a burocracia, que impede o acesso ao registro formal dos ativos. A resposta do mercado a uma falha institucional, uma vez que não consiga superá-la legalmente, seria através da criação de novas instituições, que coexistiriam com as anteriores em decorrência da leniência governamental.

Em sua obra, De Soto enfatiza como o direito de propriedade reduz os custos de transação, aumenta a interação entre os indivíduos e diminui a ocorrência de comportamento oportunista. Em contrapartida, a maneira como esses resultados serão alcançados, parece ser pouco complexa, haja vista que De Soto acredita que a mudança na legislação será capaz de promovê-los com razoável rapidez. Podemos pensar que De Soto está influenciado por uma abordagem semelhante à que inspirou a transição nas economias socialistas: o mercado é algo inerente ao ser humano, e sempre que os obstáculos artificiais sejam removidos ele será criado com absoluta rapidez.

A não consideração dos conflitos que surgirão antes e após a implementação das mudanças na regras referentes à legalização das propriedades que existem nas mãos dos informais torna o caminho ou, como De Soto se refere, a ponte que liga o setor extralegal ao setor formal aparentemente fácil. De Soto propõe uma mudança em uma variável exógena, no caso, a criação de um sistema eficiente direitos de propriedade, que fará com que o modelo proposto funcione como o planejado.

### 3.4.2 Hernando de Soto poderia ser enquadrado como um neoinstitucionalista?

DE SOTO (1987) afirma que muitos autores atribuem o atraso econômico dos países latino-americanos às suas características constitutivas, como a defasagem cultural ou a dependência econômica em relação às potências industriais. Com isso, de

nada adiantaria a adoção de medidas que visassem o desenvolvimento dos países, pois a população, por suas características particulares, não estaria preparada para adaptar-se a essas medidas. Em seu livro De Soto contesta essa assertiva ao afirmar que não existem diferenças entre os povos latino-americanos e os de países ricos no que diz respeito à disposição para trabalhar e ao espírito empreendedor.

Essa afirmação de De Soto remete à idéia, discutida posteriormente no seu livro, do *Homo economicus* racional e maximizador. DE SOTO (1987) toma como modelo um vendedor ambulante que realiza cálculos, possui perfeita informação e, após diversas simulações, decide instalar o seu ponto de venda e definir que produtos irá comercializar. Após todas essas operações este vendedor consegue maximizar os seus lucros:

A primeira atitude do ambulante que invade a via pública é avaliar o local. Para isso tem de estimar o número de fregueses potenciais que o favoreceriam ali diariamente, com o objetivo de determinar a oportunidade de explorar economicamente a localização. Dessa maneira a avaliação do ambulante reflete as preferências dos clientes quanto a comprar mais neste ou naquele lugar. Isso lhe permite estimar, ademais, em quanto o rendimento esperado superará o salário que tenha atribuído a si ou a seu ajudante, ou a utilidade que tenha acordado com seu sócio. Assim, os rendimentos resultantes refletem o preço que os fregueses estão dispostos a pagar para adquirir mercadorias naquela localização que o ambulante está estudando. (DE SOTO: 1987, p. 106)

Todo o raciocínio de De Soto é feito em cima da maximização dos lucros das atividades informais. Em um trabalho que realça a importância das instituições, o pressuposto da racionalidade limitada seria mais bem adequado. Este é um ponto que marca a diferença entre as obras de North e De Soto. Enquanto North abre mão do princípio da *rational choice*, preferindo introduzir a noção de incerteza, De Soto prefere fazer a sua abordagem fundamentando-se na teoria neoclássica, apesar de não fazer esta afirmação explicitamente.

Corroborando com as idéias de De Soto, SCHAEFER (2004, p.36) argumenta que:

[...] the poor are enormously accomplished entrepreneurs, and living on the edge, they have a keen sense of profit and loss. Given access to capital (their savings), they will tend to make investments in things they know and markets in which they can function. Most likely, these investments will be in their own homes and businesses.

O processo de tomada de decisão por parte dos agentes econômicos é ponto controverso entre os economistas. Se todos os agentes são racionais e conhecem perfeitamente todas as variáveis econômicas, esperar-se-ia que não houvesse dúvidas quanto aos resultados esperados, pois o processo de decisão seria único e facilmente previsível. De acordo com FURUBOTN e RICHTER (2000, p.2), um dos pontos nos quais a Nova Economia Institucional (NIE) difere dos princípios neoclássicos diz respeito ao individualismo metodológico, abordado por estes autores como:

Methodological individualism emphasizes that people are different and have different and varied tastes, goals, purposes and ideas. Hence, the implication is that “society”, “the state”, “the firm”, “political parties”, and so on are *not* to be understood as collective entities that behave as though they were individual agents.

Como definir De Soto, um economista não vinculado ao meio acadêmico, mas que escreveu dois livros amplamente lidos por políticos e acadêmicos? Se por um lado é possível definir claramente De Soto como um economista liberal, por outro é possível vislumbrar aspectos de seus trabalhos que levariam a enquadrá-lo na corrente novo institucionalista. A defesa dos direitos de propriedade como fator preponderante para a redução dos custos de transação e a estabilidade institucional criada quando regras bem claras são estabelecidas poderiam defini-lo como um economista mais próximo dos integrantes da *Law & Economics*.

Para KRUECKEBERG (2004, p.5-6), os argumentos de De Soto guardam muito semelhança com as idéias de Locke: “He [Locke] earned his reputation as the leading philosopher of liberalism by developing, like de Soto, a liberation theory of the individual property, and the state.” Em outra parte, KRUECKEBERG (2004, p.8) traça um paralelo entre as idéias de Locke e De Soto em prol das pessoas mais pobres:

Locke’s enemy is the idleness and waste of the landed gentry of England, whose land was enclosed to keep the commoners out. De Soto’s enemy is the idleness of “dead” assets, the illegal property of those who live and maintain assets outside the formal legal and economic systems of the world. De Soto’s poor are denied the cultivation and productivity of their earned assets; Locke’s poor are denied the cultivation of their natural rights.



Segundo MARCUSE (2004, p.43), os conceitos de Locke sobre a propriedade privada são diferentes em alguns aspectos das idéias desenvolvidas por De Soto:

It is central to Locke that property, that which can “owned”, be limited to that which its owner can use, as in the case of housing for shelter; whereas for the Soto’s concept, it is central that property be seen as an asset, something that can be bought, sold, mortgaged, and exchanged.

WOODRUFF (2001, p.1215-1216) mostra que, apesar da falta de rigor acadêmico, as idéias de Hernando de Soto exerceram um considerável impacto nos estudos da economia do desenvolvimento:

Thorough he has scarcely published an article in an academic journal, De Soto’s work has had a major impact on development economics [...] **The Mystery of Capital** has much in common with **The Other Path**. It is colorfully written and entertaining. It focuses on an important issue. Its lack of empirical rigor is compensated for by a wealth of ideas.

Contudo, apesar das críticas fortes de diversos estudiosos do problema do subdesenvolvimento, De Soto lança *insights* importantes sobre alguns fatores que obstaculizam o processo de crescimento econômico dos países mais atrasados ao enfatizar a importância dos direitos de propriedade e da desburocratização dos serviços de registro e regulamentação dos ativos.

Para NORTH (1990), em sua definição mais clássica, instituições são as regras do jogo em uma sociedade. Todavia, em seus dois livros De Soto não destaca o papel importante a ser desempenhado pelos integrantes do jogo, ou seja, aqueles que deverão entender, cumprir e fiscalizar as regras. Em um depoimento, GIANETTI (1997) discute a importância das regras e dos jogadores para o bom funcionamento da economia:

Penso que todo o sistema econômico é, na essência, uma combinação de duas coisas: *regras do jogo* e *qualidade dos jogadores* (itálicos do autor). São as duas variáveis básicas, e tudo mais, no final das contas, pode ser reduzido a essas duas categorias. Os países que estabelecerem regras do jogo que promovem a criação de riqueza e que fizeram um esforço consistente de formação do capital humano, de melhoria da qualidade dos jogadores, são os países que prosperam e que lideram a economia mundial. Nenhuma nação com bom estoque de capital e com liberdade de iniciativa dentro da lei é pobre;

nenhum povo carente de educação ou liberdade econômica pode escapar da condição de pobreza. (GIANETTI, 1997, p.385)

DE SOTO (1987, 2001) atribui um peso importante às instituições. Para ele, o direito de propriedade por si só de nada adianta se não houver instituições que o garantam. Ao reconhecer a importância de regras claras que garantam a estabilidade das transações, ele não cita autores institucionalistas, apesar de Douglass North ser rapidamente mencionado no seu primeiro livro. No segundo livro, mais elaborado do ponto de vista metodológico, outros autores são citados.

Cria-se alguma confusão com conceitos utilizados por De Soto, pois cada agente informal agindo isoladamente não será bem sucedido caso não haja alguma forma de coordenação dentro do grupo. Será necessário que todos concordem e aceitem algumas regras, especialmente aquelas que não existem nos códigos jurídicos, mas somente no convívio informal. Se cada agente informal agir de forma independente, sem considerar os efeitos gerados por suas ações, no longo prazo esse comportamento pode ser prejudicial a todos. Uma vez definidos os direitos de propriedades e, ainda que não reconhecidos pelo Estado, mas apenas dentro do grupo, os informais devem organizar-se para alcançar seus objetivos.

O lado empreendedor dos informais esbarra em limites, pois além de gerenciar o próprio negócio, estes deverão designar lideranças para defenderem os seus interesses. Para maximizar o bem-estar do grupo, o comportamento de cada um sofrerá restrições.

Como afirma GIANETTI (1997), as regras, sejam no mundo formal ou informal, devem existir em consonância com as punições. Para que isso ocorra, é necessário que exista uma infra-estrutura ética, bem como os agentes devem internalizar e se identificar com as regras, para que a adesão às mesmas seja consistente.

DE SOTO (1987, 2001) explica como os informais mantêm fortes vínculos de amizade e parentesco no meio em que atuam, e com isso, não apenas as transações, mas também as punições adquirem um caráter pessoal.

Hernando de Soto ignora as especificidades da população dos países em desenvolvimento e a relação que esta possui com o cumprimento de certas leis. Observa-se que em países como o Brasil, mesmo leis federais mais simples, como a

obrigatoriedade do uso do cinto de segurança, tem a sua adesão contestada em algumas regiões e, mesmo ensejando punição, não é seguida por todos. Os órgãos responsáveis pela fiscalização terminam por sancionar o hábito do não uso do cinto de segurança que persiste em algumas regiões, relaxando na aplicação da lei. O uso de campanhas informativas juntamente com o rigor da fiscalização, tendem, no longo prazo, a elevar a adesão ao cinto de segurança, apesar de que algumas pessoas mostrar-se-ão reticentes a aderir.

É possível perceber o quanto é difícil impor novas regras aos agentes econômicos, principalmente quando estas buscam modificar costumes arraigados. Em muitos casos as novas regras formais chocam-se diretamente com as regras informais. Se imaginarmos o conjunto de leis e instituições que necessitam de mudanças nos países em desenvolvimento e a resistência realizada pelos grupos que se beneficiam com as regras vigentes, pode-se perceber que o processo está longe do que De Soto imagina. Soma-se a isso as dificuldades para fazer com que os agentes cumpram a legislação e o tempo necessário para que a adesão às novas regras possa ser maciça.

O simples transplante de instituições bem sucedidas em países desenvolvidos para o corpo fragilizado de países que experimentam o atraso econômico há décadas não garantirá os resultados almejados por De Soto. Copiar as leis de outros países, principalmente dos Estados Unidos, não assegura o sucesso da definição dos direitos de propriedade para as pessoas mais pobres. O paciente poderá melhorar, mas não terá a cura total, como tanto espera De Soto.

### 3.5 O DIREITO A TER DIREITOS

Na visão de DE SOTO (2001), os países desenvolvidos não se preocupam em discutir os direitos de propriedade, pois estes se tornaram parte da cultura e das instituições destas nações. De Soto, ao fazer tal afirmação, não se dá conta de citar a vasta literatura, sobretudo entre os estudiosos da Nova Economia Institucional, a respeito dos direitos de propriedade. DE SOTO (2001, p.126), explica o que o diferencia dos estudiosos sobre direitos de propriedade nos países ricos:

As pessoas que operam os sistemas de propriedade das nações desenvolvidas têm, fundamentalmente, preocupações diferentes. Preocupam-se, em grande parte, com assuntos relativos aos direitos de propriedade. Minha principal preocupação, contudo, não eram os direitos de propriedade *per se*, mas os “metadireitos”- o acesso a esses direitos, ou o direito aos direitos de propriedade.

Apesar de ser uma afirmação forte, não se pode negar que De Soto esteja correto. A maioria dos autores que discute os direitos de propriedade, tanto na área de Economia como no Direito, preocupa-se muito mais com um sistema onde a maioria dos agentes já possui estes direitos, em maior ou menor grau, e buscam minimizar os conflitos que surgem em decorrência das falhas de mercado, como informação assimétrica, bens de uso comum, relação agente-principal e externalidades. De Soto busca um caminho para que os pobres dos países em desenvolvimento possam vir a ter direitos de propriedade, não dando tanta ênfase às falhas que naturalmente surgirão por mais bem definidos que sejam estes direitos.

A teoria econômica negligenciou por muito tempo a importância dos direitos de propriedade, por isso a maioria dos trabalhos enfocava aspectos como produção, distribuição e consumo de bens e serviços tangíveis. Os autores que enfatizam a importância dos direitos de propriedade argumentam que o valor de um bem e/ou serviço depende fundamentalmente do conjunto de direitos de propriedade que os mesmo trazem consigo, bem como da forma que estes direitos são transacionados no mercado (VELJANOVSKI, 2006).

A luta pela propriedade legal antecede os trabalhos de Locke, que normalmente é comparado com De Soto quando a obra deste último é abordada. Segundo SCHAEFER (2004, p.27):

The land claims of squatters in America were recognized through a process of preemption that began in the colonies in 1642, nearly half a century before Locke first wrote about property rights (De Soto 2000). And what did these laws preempt? All previous land claims, in favor of squatters who had improved the land. This revolutionary notion is the foundation of American prosperity. And this process was driven by notions of economic efficiency and property rights, not morality or theology.

Este comentário de Schaefer é uma resposta ao artigo de KRUECKEBERG (2004), que critica o fato de o trabalho de De Soto focar muito mais a eficiência do

que a equidade quando propõe a concessão de títulos de propriedade. MARCUSE (2004), que também analisou este artigo de Krueckeberg, mostra que para Locke o mais importante era assegurar os direitos de propriedade sobre o imóvel. Segundo MARCUSE (2004), para Locke o imóvel deveria ser utilizado como residência pelo seu proprietário, e não como um ativo que gere rendimento ou lucro, como sempre desejou De Soto.

Como fazer com que os informais passem a ter direitos de propriedade? A resposta para essa intrigante pergunta não depende da utilização de sofisticadas técnicas computacionais ou uso de satélites para delimitar as propriedades, e sim de adaptar a lei às necessidades econômicas e sociais de grande parte da população.

Para DE SOTO (2001), os líderes políticos e o judiciário devem trabalhar juntos para que as mudanças possam ser implementadas, ainda que exista alguma oposição de grupos que se beneficiam com a legislação excessivamente burocrática e excludente. Em sua obra De Soto não atribui a devida importância a esses grupos, fazendo o leitor crer que o desejo da maioria da população em promover reformas conseguirá domar a oposição. Se esses grupos, mesmo representando uma pequena parcela da população, conseguem se manter no poder por tanto e impor medidas que lhes beneficiam, impondo perdas para o restante da sociedade, é difícil acreditar que manter-se-ão inertes casos seus interesses sejam ameaçados.

Conforme aponta CULPEPER (2002), a obra de De Soto é importante pelo o que mostra tanto quanto pelo o que omite ou desconstrói. Ao tentar criar um modelo que se ajuste a toda e qualquer economia em desenvolvimento, De Soto reduz o complexo problema do atraso econômico a uma única variável - a falta de direitos de propriedade para os informais – e deixa seus leitores sem respostas claras para os problemas que não podem ser resolvidos apenas através de mudanças na legislação sobre os direitos de propriedade.

### 3.6 CONCLUSÃO

Neste capítulo foi feita uma descrição de Hernando de Soto e sua obra. Ainda que muitos autores tenham críticas ao trabalho de De Soto, seja pela sua metodologia ou pelo fato de ele não se reportar a autores que realizaram pesquisas anteriores sobre a informalidade, é inegável o impacto dos seus livros, principalmente no mundo político. Mesmo que seus críticos não aceitem, De Soto tornou-se uma referência quando se discute o problema da informalidade e suas consequências. Os insights lançados por De Soto têm inspirado muitos autores a desenvolverem estudos acerca das consequências da informalidade e dos benefícios da regularização dos imóveis em áreas urbanas. O capítulo seguinte abordará o uso do imóvel como colateral, item central na obra de De Soto.

## **4 O USO DO IMÓVEL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA E AS DIFICULDADES PARA A OBTENÇÃO DE CRÉDITO EM ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO**

### **4.1 INTRODUÇÃO**

A escassez de poupança faz com que a obtenção de financiamento para projetos de investimento não seja uma tarefa das mais fáceis, principalmente nos países mais atrasados. Além dos riscos inerentes aos projetos, estes países possuem economias instáveis e um sistema jurídico ineficiente que tende a modificar as regras pré-estabelecidas sempre que ocorrem crises na economia. Contratos de longo prazo tornam-se muito arriscados devido à incerteza inerente às condições econômicas futuras, que refletirão não apenas no fluxo de receita das empresas, como também na possibilidade de mudança das regras dos contratos, o que sempre trará prejuízos para uma das partes. Essa escassez de crédito provoca a elevação dos juros, que em alguns casos são proibitivos, impedindo a realização de novos empreendimentos ou a ampliação dos já existentes.

Grandes empresas, com sólidas garantias, ainda assim encontram dificuldades para obter financiamento de longo prazo. No caso do Brasil, o BNDES é um dos raros bancos que se dispõe a financiar projetos de longo prazo, e as maiores beneficiadas são as grandes empresas. Estes créditos são direcionados e possuem taxas de juros menores do que as do denominado crédito livre, o que implica em uma forma de subsídio para seus receptores.

Entretanto, quando se menciona o termo garantia, pouco se fala sobre os ativos que cumprem bem este papel. Não faria sentido dar como garantia uma certa quantia em dinheiro equivalente ao valor do empréstimo, tendo que pagar juros pelo financiamento e mantendo a soma retida. Neste caso, o empresário, possuindo a quantia necessária, usaria esta para realizar o investimento, pois não faria muito sentido buscar um empréstimo dando como garantia um valor igual e ainda arcando com os custos de transação e o pagamento dos juros. Bens como automóveis, jóias, mercadorias e estoques apresentam limitações, pois podem ter seu valor abruptamente

reduzido caso sofram danos provocados por acidentes, incêndios, roubo, furto, entre outros, além de sofrerem problemas em relação à qualidade dos mesmos. Em último caso, podem ser escondidos, removidos, desmontados, fracionados, adulterados e podem ser facilmente ocultados caso a justiça exija sua apreensão. Além disso, se durante a vigência do contrato de financiamento, caso o proprietário do bem esteja usufruindo o mesmo, ainda que não aconteçam os incidentes supracitados, ocorre em muitos casos uma depreciação natural que reduz o valor do bem em questão.

O imóvel é considerado uma excelente forma de garantia, pois trata-se de um ativo que não pode ser transportado, removido ou ocultado, sendo assim facilmente localizável. A transferência de propriedade exige certos procedimentos burocráticos e precisa ser registrada formalmente. Desta forma, o imóvel, mesmo sendo um ativo de reduzida liquidez frente a outros ativos monetários e não monetários, presta-se ao papel de ser um ótimo colateral para a aquisição de empréstimos e financiamentos.

De Soto enfatiza a importância da propriedade dos imóveis, sobretudo em seu segundo livro, como uma forma de propiciar um capital, que pode ser utilizado pelas pessoas para ter acesso ao mercado de crédito. Neste caso, segundo ele, as pessoas de menor renda têm dificuldade em obter crédito, pois os seus imóveis não são formalmente registrados, e com isso não podem ser fornecidos como garantia.

Este capítulo tratará do uso do imóvel como instrumento garantidor do financiamento e dos obstáculos existentes nos países em desenvolvimento provocados pela ineficiência do judiciário e agravado pela escassez de crédito. Inicialmente será analisada a importância dos ativos imobiliários na obra de Hernando de Soto. Depois, discutir-se-á como as instituições dos países em desenvolvimento diferem daquelas existentes nos países desenvolvidos, o que altera alguns dos resultados esperados por De Soto. Por último, será mostrado que tipo de mudanças são necessárias, juntamente com o advento dos direitos de propriedade, para que as pessoas mais pobres possam acessar mais facilmente o mercado de crédito.



## 4.2 A IMPORTÂNCIA DO IMÓVEL PARA HERNANDO DE SOTO

A obra de De Soto gira em torno de um tema central: a necessidade de conceder direitos de propriedade bem definidos para as pessoas mais pobres. Para ele, o principal ativo em poder destas pessoas são seus imóveis, que se constituem em um “capital morto”, pois não podem ser utilizados como colateral para o acesso ao mercado de crédito.

Em seu primeiro livro, De Soto discutiu sobre a informalidade no Peru, mostrando como esta ocorre em diversos setores da economia. No seu segundo livro, o foco passa a ser os imóveis urbanos. Para isso, são estimadas os ativos imobiliários informais nas mãos das pessoas mais pobres nas grandes cidades de países em desenvolvimento (Egito, Filipinas, Haiti e Peru) estudados por ele e seu grupo neste livro.

Nesta sua análise, DE SOTO (2001) estimou o valor total de capital morto nestes quatro países, tanto nas áreas urbanas como nas rurais, e chegou ao valor de 453,7 bilhões de dólares. Ainda que existam severas críticas à metodologia utilizada por De Soto para chegar a esses números, não se pode negar que estes ativos representam uma forma importante de riqueza, mesmo que não estejam formalmente registrados e não possam ser dados como garantia para a busca de financiamento. Os resultados para cada país encontram-se na tabela abaixo:

TABELA 4.1 - TOTAL DE CAPITAL MORTO NOS PAÍSES ESTUDADOS

País	Capital Morto em US\$ Bilhões
Filipinas	132,9
Peru	74,2
Haiti	5,2
Egito	241,4
Total	453,7

FONTE: DE SOTO (2001)

Outros dados importantes foram encontrados nesta pesquisa realizada pelo ILD. Nos quatro países pesquisados, o número de moradias informais supera o de formais, seja na área rural ou urbana. O Peru apresenta o maior índice de formalização imobiliária entre os países analisados, como pode ser visto na tabela seguinte. Isto é fruto dos programas de regularização implementados por De Soto durante o período em que fez parte do governo Fujimori.

TABELA 4.2 - RELAÇÃO ENTRE FORMALIDADE E INFORMALIDADE NAS ÁREAS URBANAS

País	Urbano Informal em %	Urbano Formal em %
Filipinas	57%	43%
Peru	53%	47%
Haiti	68%	32%
Egito	92%	8%

FONTE: DE SOTO (2001)

Nas áreas rurais, o problema da falta de registro formal se agrava ainda mais. Para as pessoas que dependem da terra para obter seu sustento, a falta destes títulos é mais grave, pois muitas das atividades agropecuárias demandam financiamento, que se torna de difícil obtenção quando não se tem um ativo a ser dado como garantia. A tabela abaixo mostra o percentual de imóveis formais e informais nas áreas rurais:

TABELA 4.3 - RELAÇÃO ENTRE FORMALIDADE E INFORMALIDADE NAS ÁREAS RURAIS

País	Rural Informal em %	Rural Formal em %
Filipinas	97%	3%
Peru	81%	19%
Haiti	97%	3%
Egito	83%	17%

FONTE: DE SOTO (2001)

Observa-se mais uma vez que o Peru apresenta o maior índice de formalização, porém a esmagadora maioria das terras rurais ainda permanecia na

informalidade na época do estudo. Na ausência de capital próprio, o agricultor terá dificuldades em obter financiamento, haja vista a falta de ativos que tenham uma boa aceitação como colateral. Nestas situações, o mercado informal de crédito ganha importância, tanto nas áreas urbanas como nas rurais, porém as pessoas que demandam este tipo de crédito arcam com taxas de juros elevadas ou precisam recorrer a empréstimos de parentes e amigos.

#### 4.3 O IMÓVEL COMO COLATERAL

Os países em desenvolvimento encontram dificuldades para alcançar maiores taxas de crescimento e, com isso, reduzir o fosso que os separa das nações mais prósperas. São apontadas as mais diversas causas para esta escassez de crescimento: baixo estoque de capital físico, mão-de-obra pouco qualificada, tecnologia defasada tanto na agricultura como na indústria, corrupção, ineficiência dos gastos públicos, deficiências na infra-estrutura, conflitos tribais ou religiosos, problemas climáticos, entre outros. DE SOTO (1987, 2001), não nega a importância da influência destes fatores no atraso econômico dos países em desenvolvimento, porém aponta que o problema dos mais pobres não é apenas a dificuldade em conseguir empregos de melhor remuneração na economia formal. A falta de qualificação profissional dificulta a colocação no mercado de trabalho, sobretudo naquelas funções que exigem maior nível de escolaridade e determinadas aptidões que dependem de treinamento específico.

O que De Soto enxergou de diferente em relação ao atraso da economia peruana em sua primeira obra, mas que, como ele relata, valia para os outros países da América Latina assim como nações subdesenvolvidas de outros continentes? De Soto não nega que os fatores citados anteriormente se constituem em um entrave para o progresso econômico, porém atribui à escassez dos direitos de propriedade a causa primordial da persistência do subdesenvolvimento. Para DE SOTO (1987, 2001), os pobres possuem ativos, porém seus ativos mais valiosos, ou seja, suas moradias, não são registrados, o que dificulta a obtenção de financiamento, uma vez que estes não podem ser oferecidos como colaterais. Isso não significa que os pobres não possuam

outros ativos, contudo o ativo que apresenta melhores condições de ser usado como colateral seriam os imóveis.

De acordo com NERI e GIOVANNI (2005, p.645): “Instrumentos de crédito não criam oportunidades, mas permitem que as boas oportunidades existentes na economia sejam aproveitadas. Uma sociedade sem crédito é uma sociedade de oportunidades limitadas, onde projetos lucrativos não saem do papel”. Em outras palavras, as oportunidades de bons negócios não surgirão porque direitos de propriedade foram estabelecidos e as pessoas passaram a dispor de seus imóveis como fonte de financiamento. Entretanto, uma vez que o acesso ao crédito seja facilitado, as pessoas poderão empreender novos negócios e aproveitar as boas oportunidades que surjam.

Se o mercado de crédito funcionasse de forma perfeita, a riqueza em imóveis não seria relevante para a decisão de investimento. Por outro lado, na inexistência de um mercado de crédito, a impossibilidade de utilizar o imóvel como colateral faz com que, também nesta situação, tal forma de riqueza seja de reduzida importância, desempenhando apenas o papel de local de moradia. Em casos intermediários, a relação entre a importância da riqueza em imóveis e o grau de perfeição no mercado de crédito apresenta o comportamento de um U invertido. Isto acontece porque na hipótese de o mercado ser muito imperfeito, os termos do contrato tornar-se-ão inacessíveis. Desta forma, ainda que o demandante do crédito possa oferecer o imóvel como colateral, os custos para obter o empréstimo serão muito altos. Em contrapartida, se o mercado de crédito se aproximar da perfeição, a importância do imóvel como colateral sofre considerável redução (FERMAN, 2003).

A propriedade do imóvel pode possibilitar uma elevação da renda das pessoas mais pobres, conforme afirma ANDRADE (2006, p.26):

[...] os direitos de propriedade são também determinantes importantes da renda pessoal; ou seja, quanto bem atribuídos, definidos e garantidos estiverem os direitos de propriedade dos imóveis nas comunidades de baixa renda, maiores serão o valor desses respectivos imóveis e a renda dos proprietários.

Como sugere BALBINOTTO (2004), apesar de a garantia imobiliária ser uma forma de minimizar consideravelmente os riscos de não pagamento de um financiamento, na prática não existe tal modalidade de crédito no Brasil. O cinema

norte-americano retrata o sofrimento de famílias que perderam seus imóveis por não conseguir honrar com o pagamento da hipoteca. Nos Estados Unidos este fato ocorre regularmente quando as famílias conseguem empréstimos fornecendo suas residências como colateral.

Para RAJAN e ZINAGALEL (2004), a exigência de garantias afasta pessoas com intenções desonestas, que só queiram obter os recursos e escapar, pois agindo assim perderão os ativos que foram dados como colateral. Sendo assim, apenas aqueles candidatos de boa fé, dispostos a devolver o valor financiado, buscarão tais recursos utilizando seus bens imóveis como colateral.

Conforme SANTOS (2007, p.5), existe uma correlação inversa entre a exigência de garantias e o conjunto de informações disponíveis sobre o futuro credor e o projeto que o mesmo deseja empreender:

“A exigência de colateral e a disponibilidade de informação sobre o futuro credor e o projeto a ser financiado estão em uma correlação inversa. Quanto mais e melhores informações, melhor a avaliação do risco e maior a possibilidade de prevê-lo, menores as exigências de colaterais e vice-versa”.

Segundo VÁSQUEZ (2006), a pobreza em massa somente será eliminada se forem adotadas políticas que incentivem o crescimento econômico. Corroborando com as idéias de De Soto acerca da importância dos direitos de propriedade, VÁSQUEZ (2006, p.24) afirma:

Estender o sistema de proteção aos direitos de propriedade para que inclua a propriedade dos pobres é a reforma social mais importante que os países em desenvolvimento podem atingir. Trata-se de uma reforma que foi quase completamente ignorada em todo o mundo, ainda que afetasse diretamente os pobres e produzisse resultados dramáticos para literalmente bilhões de pessoas.

A própria legislação dificulta a utilização dos imóveis possuídos pelos mais pobres como colaterais para a obtenção de financiamento, como destaca SATTERTHWAITTE (2006, p. 39):

[...] uma multiplicidade de leis, normas e regulamentações sobre o uso da terra, empresas, construções e produtos muitas vezes tornam ilegal a maior parte das formas como os pobres urbanos encontram e constroem suas casas e ganham

sua renda. Uma lei pode criminalizar os únicos meios através dos quais metade da população de uma cidade ganha a vida ou encontra uma casa.

Os pobres burlam as leis para morar e exercer determinadas atividades, porém se estas mesmas leis forem cumpridas poderiam implicar em um despejo em larga escala e limitações para o trabalho dos vendedores de rua (SATTERTHWAITE, 2006). Os imóveis dos pobres deveriam se adequar à legislação, sendo que esta, por sua vez, deveria tornar-se mais ágil e menos confusa, de forma que tais ativos pudessem ser regularizados e passassem a ter o título de propriedade.

MILES e SCOTT (2005, p.498), ao analisarem os ciclos de crédito e a caução explicam porque os imóveis são boas garantias:

Os imóveis são boas cauções; eles não podem fugir à noite e, por isso, as pessoas que emprestam dinheiro normalmente ficam mais satisfeitas de fazê-los contra o valor de um imóvel do que contra carros, computadores ou a promessa do valor de uma boa idéia na cabeça de alguém. A maior parte do dinheiro que as famílias tomam emprestado é garantida pelo valor do imóvel. E grande parte dos empréstimos tomados pelas firmas é segurada pelo valor de seus imóveis.

O uso de um colateral para lastrear o financiamento de um projeto demonstra a disposição do empreendedor em correr riscos, o que pode ser interpretado como uma tentativa de averiguar a qualidade do projeto. Além da perda do ativo fornecido como colateral em caso de insucesso do projeto a ser financiado, o empreendedor ainda ficará com a reputação prejudicada e provavelmente será excluído de acessar o sistema de crédito futuramente (SANTOS, 2007).

Como mostra KOTOLLI (2007), mais da metade da população de Mumbai, na Índia, reside em favelas, porém o mais chocante é que tal condição as mantém na pobreza. Ele ressalta que, apesar de viverem em habitações pobres, muitas destas casas possuem ar condicionado, situam-se próximas a hotéis de luxo e escritórios de grandes corporações. Por outro lado, muito raramente todos os membros de uma residência podem se afastar simultaneamente da mesma, tendo que ficar pelo menos uma pessoa para proteger a posse daquela, pois existe o risco de o imóvel vir a ser invadido e ocupado por outra família. Este tipo de procedimento é adotado porque as

peças, mesmo residindo há anos em seus imóveis, não possuem um título formal de propriedade que lhes garantam os direitos para buscar reivindicações judiciais.

GONZÁLEZ (2003) cita exemplos de situações onde os direitos de propriedade sobre imóveis não estavam bem definidos, o que causou perdas para os compradores. A embaixada espanhola em Moscou tentou comprar um prédio bonito e espaçoso para organizar o Instituto Cervantes, porém não encontrou alguém que pudesse comprovar a propriedade do ativo e, com isso, finalizar a operação. Por último, um prédio foi comprado em Moçambique para que fosse construída a embaixada dos Estados Unidos, contudo, passados seis meses, provou-se que o vendedor inicial não era o verdadeiro proprietário, e desta forma a embaixada norte-americana teve que procurar outra sede. Esses exemplos confirmam como é arriscado e custoso negociar imóveis em países subdesenvolvidos. Como afirma GONZÁLEZ (2003, p.13):

Se a situação de uma propriedade é informal, está-se dilapidando a riqueza do país, uma vez que a propriedade nessas condições não pode ser utilizada como garantia para atrair investimentos nem para obter crédito. O custo é enorme. No limite, a propriedade informal não é propriedade.

Conforme destaca PAIVA (2003, p.80), o Brasil atravessa uma grande crise econômica que reflete nos direitos de propriedade, haja vista o elevado número de imóveis fora do registro, o que prejudica o mercado e os negócios: “Estima-se que entre 45% dos imóveis brasileiros estejam em situação irregular – domínio, posse, título, clandestinidade, etc. –, diferentemente da Espanha, onde não chega a 5% o número de imóveis irregulares, concentrados na área rural”. MOREIRA (2003, p.89) aborda fatores relacionados ao bem-estar dos moradores:

A regularização visa também oferecer condições de habitabilidade em lugares como favelas e cortiços, porque loteamentos clandestinos são feitos sem a mínima infra-estrutura e depois o poder público é instado a suprir essa deficiência. Além disso, a regularização serve para dar ao morador segurança dominial.

Como afirma CONSTANCE (2007, p.1), as pessoas que moram em bairros mais pobres dos países em desenvolvimento, em geral, não possuem títulos de propriedade e, por conseguinte, não têm acesso à infra-estrutura mínima adequada:

Você gasta muito mais comprando água de caminhões-tanque ou vendedores ambulantes do que gastaria se tivesse uma conexão doméstica (em algumas cidades da América Central, até 30 vezes mais por litro). Você falta ao trabalho com mais frequência devido a doenças evitáveis causadas por saneamento deficiente. Perde mais horas em deslocamentos por causa de transportes públicos inadequados.

De modo geral, os assentamentos informais carecem de infra-estrutura, haja vista os poucos recursos governamentais para investimento. Ademais, se o governo considera o assentamento como sendo informal, não parece coerente investir somas vultosas para resolver as carências da população.

Além dos problemas citados, este mesmo autor relata que as pessoas têm que recorrer aos agiotas nos países pobres pelo fato de não poderem comprovar legalmente a posse de seus ativos imobiliários. Agiotas geralmente cobram taxas muito acima daquelas praticadas pelo mercado financeiro, o que inviabiliza a realização de uma série de empreendimentos. Em casos emergenciais o agiota pode ser a única saída. Esses custos extras enfrentados pelos mais pobres são denominados “multa da pobreza” (CONSTANCE, 2007).

O que faz uma garantia real ser boa? BALBINOTTO (2006) responde a essa pergunta enfatizando atributos como o valor do ativo em relação ao tamanho da dívida, uma baixa taxa de depreciação física e tecnológica, bons registros de propriedade, possibilidade de rápida retomada em caso de não quitação da dívida e um mercado secundário no qual haja liquidez. Nesta última característica, como será discutido adiante, existe um dos pontos fracos da teoria proposta por De Soto.

A literatura sobre o tema demonstra que possuir direitos de propriedade traz diversos benefícios que não podem ser medidos somente em termos de maior acesso ao crédito. Tal qual a liberdade, ter mais direitos de propriedade é sempre melhor do que tê-los em menor quantidade. No caso dos pobres dos países em desenvolvimento, onde os direitos de propriedade sobre os imóveis praticamente inexistem, algumas medidas que facilitem o registro e a regularização destes ativos seriam extremamente benéficas para seus detentores. Da mesma forma que a liberdade, os direitos de propriedade também não podem ser ilimitados, devendo ficar explicitado que uso pode ser feito de um ativo imobiliário para acessar o mercado de crédito.



#### 4.4 AS DIFICULDADES PARA SE OBTER CRÉDITO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

##### 4.4.1 As políticas econômicas e as taxas de juros

Em países como o Brasil, o acesso ao crédito é restrito mesmo para devedores com sólidas garantias, apesar do crescimento nos últimos anos. Um setor financeiro bem desenvolvido impulsiona o crescimento da economia e reduz as desigualdades. Desta forma, os custos para obter e processar informação tornam-se menores, os melhores projetos podem ser selecionados e as pessoas responsáveis pelos mesmos podem ser melhor monitoradas para que se dediquem e possam torná-los bem sucedidos. Além disso, o risco pode ser melhor administrado, fazendo com que projetos arriscados e potencialmente mais produtivos possam ser estimulados, o que gera maior retorno para os poupadores. Podendo acessar o sistema financeiro, pessoas dispostas e motivadas a estudar ou realizar novos empreendimentos podem obter recursos para investir em capital humano ou físico, quitando o financiamento no futuro com os salários ou lucros mais elevados que poderão vir a obter (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2006).

Em relação ao setor imobiliário, CARNEIRO e VALPASSOS (2003) são enfáticos ao afirmar que existe uma incompatibilidade entre qualquer mecanismo de financiamento de longo prazo e o risco de inflação elevada. Esses mesmos autores argumentam que tem sido um desafio a criação de mecanismos de financiamento que permitam a redução do déficit habitacional, mas que não se transformem em um fonte de desequilíbrio das contas públicas no longo prazo.

Se conseguir crédito já é uma tarefa árdua para empresas tradicionais, com sólida reputação e estabelecidos há décadas no mercado, pode ser mais complicado ainda para as menores, como afirma SANTOS (2007, p.1):

A gestão de risco em contratos de crédito no segmento empresarial de pequeno porte é um grande desafio. A baixa qualidade das informações sobre os projetos a ser financiados e a crônica falta de garantias tradicionais, como a hipoteca, ou a impossibilidade de alienação fiduciária de bens financiados resulta em uma percepção de alto risco por parte do agente financeiro. Tal

custo é agravado pelos altos custos derivados dos reduzidos valores das operações.

Segundo ARBACHE (2003, p.37), existem diversos motivos pelos quais o sistema financeiro não se interessa em atuar no segmento das microempresas:

Em primeiro lugar, o segmento é visto como de alto risco pelos bancos convencionais. A percepção de alto risco deve-se à instabilidade dos pequenos negócios, os quais são caracterizados por transações informais e resultados sazonais. Em segundo lugar, esses negócios raramente têm garantias para oferecer aos bancos. Em terceiro lugar estão os elevados custos em operação de pequena monta.

Para KUMAR et al. (2004), a exclusão financeira se traduz em perda de bem-estar social potencial dos indivíduos e também em redução da produtividade dos empreendimentos em uma economia. Na visão destes autores, apenas com a adoção de políticas macroeconômicas sólidas o governo poderá reduzir sua necessidade de financiamento, proporcionando recursos que poderão ser utilizados para financiar um maior número de pessoas e empresas na economia.

Na perspectiva de GIANETTI (1999, p.47), a instabilidade tem a capacidade de afetar os incentivos para a realização de investimentos:

[...] a imprevisibilidade de variáveis macroeconômicas em áreas como regime e taxa de câmbio, juros, sistema tributário e tarifas de importação – a expectativa de que esses parâmetros possam variar de forma abrupta no futuro, em função do alvo tático e do casuísmo dos governantes – é tremendamente nociva à formação de um ambiente favorável a novos investimentos.

Além do déficit público alguns fatores aumentam os riscos em economias similares do Brasil, como os choques adversos, sejam estes internos ou externos. Em anos recentes, o Brasil enfrentou vários eventos inesperados, a nível nacional e internacional, que impactaram as taxas de juros, como o estouro da bolha da NASDAQ, o racionamento doméstico de energia elétrica, os atentados de 11 de setembro, o colapso da Argentina, por último, em 2002, a vitória do presidente Luís Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores, o que acarretou o chamado “Efeito Lula” (ARIDA et al., 2005). O aumento do risco sempre resulta em elevação nos juros, o que

reduz a atividade econômica, eleva o desemprego e, por fim, afeta as receitas dos devedores, dificultando ainda mais a quitação das dívidas.

O risco de um projeto e seu retorno estão diretamente relacionados, ou seja, quanto maior o risco apresentado por um projeto, maior deverá ser o retorno do mesmo para que o empreendedor o realize. Uma elevação nas taxas de juros forçará os projetos com baixo risco a saírem do mercado, pois estes estão associados a menores retornos, portanto pagam menores remunerações aos bancos. Conforme os juros sobem, apenas os agentes dispostos a correr maior risco tendem a permanecer no mercado. Destarte, os bancos resistem a aumentar as taxas de juros para empréstimos, pois isso implica em uma carteira composta por clientes de maior risco (FRASCAROLI et al., 2007).

Para MC KECHNIE (2006, p.53), existem fatores internos e externos<sup>25</sup> que contribuem para o sucesso dos programas de micro-crédito:

While there are many internal factors that prevent micro-credit's success, external factors such as macroeconomic conditions can be just as responsible for creating the right conditions for micro-credit thrive. The success of micro-credit is highly dependent on the health of the country's financial sector and on the creation of the complementary financial reforms.

Expandir as possibilidades de acesso dos mais pobres ao crédito pode dar um maior estímulo à atividade econômica, desde que estes recursos sejam canalizados, em sua maior parte, para a produção. Hipotecar a residência para expandir o consumo não iria trazer benefícios de longo prazo para economias subdesenvolvidas. O ideal seria criar uma fonte alternativa de renda ou investir em uma já existente, utilizando o crédito obtido a partir da hipoteca. Desta forma, o retorno sobre o investimento seria utilizado para quitar a dívida. Caso esses recursos fossem utilizados para aumentar o nível de consumo, sem que as famílias experimentassem uma elevação em sua renda, só haveria uma solução para pagar a dívida contraída: sacrificar o consumo futuro. Caso contrário, as famílias teriam suas residências executadas pela justiça para garantir o pagamento.

---

<sup>25</sup> MC KECHNIE (2006) ressalta que os fatores internos são aqueles relacionados diretamente ao cliente ou ao banco, como as condições do empréstimo e a renda líquida do cliente. Já os fatores externos dizem respeito a fatores que estão fora do controle do cliente ou do banco, como a saturação do mercado ou a importação com preços subsidiados.

#### 4.4.2 O viés pró-devedor

A execução da dívida pode esbarrar em aspectos legais, sobretudo em países como o Brasil, onde cada processo é analisado como se fosse único, não havendo ainda uma súmula vinculante que dê resolução rápida para casos onde já existe uma decisão consolidada em última instância. Destarte, cada processo tem que percorrer diversas instâncias, caso a parte perdedora insista sempre em recorrer, o que eleva os custos e o tempo de espera para que se chegue a uma decisão de um tribunal superior onde não seja mais possível recorrer.

Qual o reflexo de tal característica do sistema judiciário? Se nos ativermos apenas às idéias preconizadas por Hernando de Soto, este *modus operandi* do judiciário reduziria as possibilidades dos mais pobres terem acesso ao crédito. Para ARIDA et al. (2005), o judiciário tende a favorecer a parte economicamente mais fraca em uma disputa, deixando de seguir o que está escrito na lei para promover a justiça social. Diversos autores têm demonstrado como as dificuldades em obter um ativo dado como garantia, quando do não pagamento de uma dívida, têm como efeito final o aumento das taxas de juros e uma redução na oferta de crédito. Isso ocorreria porque a justiça tem um viés pró-devedor (PINHEIRO, 2003; ARIDA et al., 2005; LAEVEN; MAJNONI, 2003). Para SILVA (2007, p.30): "... um poder discricionário excessivamente grande do Estado pode levar à instabilidade institucional e à falta de credibilidade com relação aos contratos".

Segundo VELJANOVSKI (2006), os economistas vêem as leis como um sistema que modifica os incentivos, enquanto os juízes e advogados as percebem como um conjunto de procedimentos e regras.

PINHEIRO (2003) elaborou um estudo onde foram entrevistados magistrados brasileiros de diversas instâncias e tribunais. A pergunta central era: Em uma decisão os juízes deveriam observar estritamente as cláusulas contratuais ou poderiam ignorá-las com o intuito de promover maior justiça social? A maior parte dos juízes respondeu que é seu papel produzir o direito, e não somente aplicar o direito produzido pelos legisladores. LAMOUNIER e SOUZA (2002), encontraram resultados semelhantes, assim como SADEK (1995). Conforme destacam PINHEIRO e GIAMBIAGI (2006):

Nem sempre ao fazer – no lugar de aplicar – o direito, o juiz gera imprevisibilidade. Se, como ocorre no Brasil, uma ampla maioria dos magistrados se vê como instrumento de mudança social, o resultado é uma interpretação da lei que tende a favorecer sistematicamente grupos específicos – trabalhadores, consumidores, devedores, inquilinos, etc. A esse comportamento junta-se outro que também é freqüente, ainda que não majoritário: o de que o juiz decida com base nas suas visões políticas, em lugar de uma leitura rigorosa da lei. A esses tipos de comportamento se costuma chamar de “politização do Judiciário”.

ARIDA et al. (2005, p.274), enfatizando os efeitos perniciosos do viés anti-credor, argumentam como a incerteza jurisdicional afeta os contratos de longo prazo e inibe a realização de investimentos, sobretudo quando envolvem empresas estrangeiras:

Jurisdictional uncertainty affects all types of long-term mercantile activities in the country. But it should not be confused with the risk of doing business in Brazil, where the difficulties faced by firms include logistic problems of transport and ports, complex legal and labor legislation, and high crime rate. Jurisdictional uncertainty results from an anti-creditor bias, and not an anti-business bias. This is evident in the willingness of foreign firms to make long-term private direct investment in the country but not to extend local long-term credit even to associated firms. It is also shown by the fact that business firms are often benefited as debtors by the materialization of the jurisdictional uncertainty in its anti-creditor bias.

Uma recorrente discussão nos contratos diz respeito à taxa de juros a ser cobrada. O devedor, após assinar o contrato, entra na justiça para querer modificar a taxa de juros estabelecida inicialmente. Apesar de o Supremo Tribunal Federal ter consolidado a questão dos juros compostos, em alguns tribunais, como no Rio Grande do Sul, os juízes ainda aceitam a tese da “Lei da Usura” de 1933 (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2006). Como resultado, os bancos do Rio Grande do Sul cobram, em média, taxas mais elevadas para o mesmo perfil de risco que outros estados brasileiros, onde tal interpretação subjetiva da lei não é aplicada.

Em relação à riqueza em imóveis como colateral, FERNAN (2003, p.12) observa como pouca vantajosa em comparação à riqueza em ativos financeiros devido ao viés pró-devedor: “Para o Brasil, acreditamos que a riqueza em ativos financeiros é mais importante do que a riqueza em imóveis, devido à legislação brasileira, que se mostra bastante a favor de quem toma emprestado em caso de inadimplência”.

Segundo KUMAR et al. (2004), as leis substantivas relativas à proteção legal e judicial dos direitos do credor no Brasil são fundamentadas no direito civil francês, sendo muito similares a de outros países que adotam este mesmo princípio jurídico. Em geral, os credores consideram tais leis bem adequadas. Entretanto, como KUMAR et al. (2004, p.30) enfatizam, na prática, a justiça não aplica a lei *strictu sensu*:

[...] os **procedimentos legislativos** são retardados, com recurso a sucessivas apelações e liminares, o que diminui o valor da proteção legal. Além disso, as **decisões judiciais sobre questões de crédito são percebidas como sendo pró-devedor** [grifo do autor], refletindo o ativismo social judicial, às vezes desconsiderando o que está previsto na lei ou no contrato. Conseqüentemente, a jurisprudência e os padrões de comportamento judicial desempenham um papel tão ou mais importante que a própria lei na regulamentação das questões de crédito.

Percebe-se claramente que a taxa de juros brasileira é naturalmente mais alta que a de outros países com características similares, e é agravada pela insegurança jurisdicional. Conforme ARIDA et al. (2005), mesmo com as políticas econômicas adequadas, o Brasil ainda é visto com desconfiança pelos credores, o que se reflete na taxa de juros. Instabilidade macroeconômica, fatores exógenos que independem da ação das políticas econômicas e incerteza jurisdicional fazem com que não apenas os juros sejam proibitivos, mas restringem consideravelmente o crédito de longo prazo.

Na opinião de GIANETTI (1999, p.47-48), os agentes devem ter confiança para realizar os investimentos desejados e, conseqüentemente, colher os frutos dos mesmos:

O problema é que tanto um Estado fraco e inoperante, como um Estado excessivamente forte e voraz minam a confiança do setor privado no mínimo legal do mercado. O primeiro porque ele se mostra incapaz de garantir a justiça e proteger os agentes dos avanços predatórios dos demais; e o segundo porque ele próprio acaba se tornando a grande ameaça de invasão predatória, colhendo para si, por meio de impostos, interferências nas regras dos jogos e confiscos, o resultado das atividades produtivas do setor privado.

De acordo com CARNEIRO e VALPASSOS (2003, p.93), a lei criada para regulamentar o financiamento de imóveis é clara, mas ainda assim podem surgir decisões resultantes da discricionariedade dos juízes:

A clareza da lei 9514/97 que, entre outras medidas, instituiu a alienação fiduciária do bem que está sendo financiado, dá esperanças ao setor de que o problema judiciário está, pelo menos em grande parte, resolvido. O texto foi escrito de tal forma que somente com uma ação deliberadamente fora da lei é possível que um juiz não dê uma sentença favorável ao financiador em caso de inadimplência. Porém, dada a instabilidade da legislação, que reflete a pouca convicção política no arcabouço legal que rege os contratos, sempre existe a suspeita de que haja mudança da lei em função da alteração de rumo político.

Além do viés anti-credor, ocorre também o viés anti-poupador. Este viés não se manifesta como um ato contra a poupança em si, mas por meio da incerteza quanto ao retorno dos recursos aplicados em decorrência de mudanças nas regras. Considerando-se que a poupança de alguma maneira transformar-se-á em créditos para investidores, o retorno da poupança dependerá, além da performance da economia, de um conjunto de regras estáveis que assegurem os direitos dos poupadores. Existe uma conotação social negativa quando são mencionados termos como capital financeiro e banqueiro em contraposição a capital produtivo e empresário respectivamente. Este viés ocorre com maior ou menor intensidade em quase todos os lugares, mas é muito forte no Brasil, onde devedor é visto como alguém que gera empregos e riqueza. Em contrapartida, banqueiros são vistos como responsáveis pelo aumento das desigualdades sociais e concentração de renda. Aspectos culturais e históricos também contribuem para disseminar o viés anti-credor (ARIDA et al., 2003).

De acordo com CARVALHO (2005, p.17), os bancos privados são mal vistos pelo público em geral:

É observação freqüentemente ouvida de que apenas o BNDES oferece recursos de longo prazo à indústria, assim como apenas o Banco do Brasil apoiaria o investimento agrícola. As instituições financeiras (IFs) privadas são vistas pelo público em geral como parasitárias, derivando seus ganhos seja da exploração dos favores do Estado (por exemplo, pelos lucros com aplicações em títulos da dívida pública), seja da exploração monopolística dos mercados de serviços financeiros privados, pela imposição de *spreads* de juros excessivos ou imposição de tarifas exorbitantes por serviços.

Desta forma, existe um viés de opinião contra os bancos, ainda mais em momentos em que estes batem recordes de lucros, o que é visto pela maior parte da população, bem como pelo poder Judiciário, como uma forma de exploração dos clientes.

Para RIBEIRO (2006), todas as pesquisas baseadas em entrevistas sobre o que os magistrados pensam apresentam um certo viés, pois as mesmas perguntam o que os juízes *fariam* e não o que realmente *fazem* nos processos. Ainda segundo o mesmo autor, tais pesquisas fariam mais sentido e trariam uma maior contribuição se fossem baseadas em casos reais, e não apenas em pesquisas opinativas. Para tentar superar tais limitações, RIBEIRO (2006) realizou uma abordagem empírica, buscando medir se existe efetivamente a tendência apontada pelos autores que apontam a questão da insegurança jurisdicional como uma limitante para a questão do desenvolvimento econômico.

Os resultados encontrados no trabalho de RIBEIRO (2006, p.140) apontam para três conclusões bem diferentes das apontadas por Arida, Pinheiro e Lamounier e Souza:

- a) Os juízes favorecem a parte mais poderosa. Uma parte com poder econômico ou político tem entre 34% e 41% mais chances de que um contrato que lhe é favorável seja mantido do que uma parte sem poder;
- b) Uma parte com poder apenas local tem cerca de 38% mais chances de que uma cláusula contratual que lhe é favorável seja mantida e entre 26% e 38% mais chances de ser favorecido pela Justiça do que uma grande empresa nacional ou multinacional, um efeito aqui batizado de subversão paroquial da justiça.
- c) Nos Estados Brasileiros onde existe maior desigualdade social há também uma maior probabilidade de que uma cláusula contratual não seja mantida pelo judiciário. Passando-se, por exemplo, do grau de desigualdade de Alagoas (GINI de 0,691) para o de Santa Catarina (0,56) tem-se uma chance 210% maior de que o contrato seja mantido.

A desigualdade, além dos problemas que causa aos mais pobres, também é prejudicial à proteção dos direitos de propriedade e, portanto, ao crescimento da economia. Isto ocorre em grande parte pela possibilidade de subversão da justiça. Se houver uma assimetria de riqueza e/ou poder entre duas partes em uma disputa judicial e o sistema jurídico se deixa corromper, os mais ricos e poderosos sempre serão favorecidos, e não os que realmente têm razão. Como resultado, aqueles que mais chances têm de serem expropriados evitarão fechar contratos com pessoas de maior poder econômico e político, reduzindo assim as possibilidades de investimentos e crescimento econômico.



Os estudos de GLAESER et al. (2003) ressaltam não somente o poder econômico, mas atribuem também grande importância ao poder político, o que significa que o juiz pode vir a ser punido quando venha a decidir contra os interesses da parte mais forte. Esta punição pode ocorrer na forma de uma transferência indesejada para uma cidade longínqua ou as dificuldades para alcançar cargos melhores na carreira. Uma parte local tem maior capacidade de punir o juiz da causa, seja em decorrência das relações sociais com este ou com pessoas em posição de puni-lo. Assim como Ribeiro, GLAESER et al. (2003) também defendem a ideia de que em sociedades mais desiguais, a parte com grande poder político terá chances maiores de impor estas sanções.

#### 4.4.3 Como a inadimplência prejudica o mercado de crédito

Os bancos atuam como intermediários financeiros, captando a poupança dos agentes superavitários e fornecendo crédito para agentes dispostos a consumir ou investir. O *spread* corresponde à diferença entre a taxa que os bancos cobram pelo financiamento e a taxa com que remuneram os aplicadores. Diversos fatores afetam o *spread* bancário, como os custos administrativos, o percentual de depósito compulsório exigido pelo Banco Central, os impostos diversos, os juros que remuneram os títulos públicos e, principalmente, a inadimplência. ZAHRT (2003, p.6), descreve como os bancos captam e transferem recursos entre agentes com objetivos diversos:

Underlying insurance and credit markets is the reallocation of risk from individuals/households that do not have the independent means to mitigate negative income shocks to those that do. In a situation of pure market trading individuals with surplus units can make efficient contracts with those with deficit units at terms agreeable to both. Additionally, individuals can lend surplus units to themselves through intertemporal trade, or savings. Banks intermediate between surplus and deficit households to allocate surplus units over a more diverse portfolio, thereby reducing risk and information costs to any one surplus household.

Como um empreendimento que opera em uma economia de mercado, os bancos tentarão maximizar seus lucros dentro das restrições existentes, observados

todos os aspectos legais. Alguns recursos bancários têm destinação certa, ainda que não sejam tão rentáveis, como investimento em habitação, financiamento para a agricultura, entre outras determinadas pela regulamentação do Banco Central.

CARVALHO (2005, p.18) rebate a propalada tese de que o sistema bancário brasileiro é ineficiente:

[...] pode-se argumentar que essas instituições [bancos] têm sido altamente eficientes no aproveitamento das oportunidades de lucro que lhes são oferecidas. [...] Na verdade, bancos são empresas e, como tais, são eficientes se capazes de maximizar seus lucros com o menor custo possível.

Ainda segundo este autor, o sistema financeiro brasileiro pode até ser taxado de disfuncional, uma vez que pouco contribui para financiar o investimento, mas jamais poderá ser qualificado de ineficiente.

O sistema financeiro brasileiro oferece um conjunto amplo de produtos e serviços, entretanto o crédito voltado para a produção não é privilegiado nesta oferta. Ademais, o crédito está concentrado nas grandes cidades, não atendendo aos interesses da sociedade e das regiões menos desenvolvidas (ARBACHE, 2003).

Desta forma, para alcançar o maior lucro possível, os bancos procuram escolher as alternativas mais rentáveis, ponderando-as por um fator de risco. Este fator de risco está diretamente correlacionado com a taxa de juros. No caso dos informais, o banco somente se interessará por conceder crédito se houver um prêmio de risco elevado, o que reduzirá a viabilidade do empreendimento, aumentando as chances de inadimplência. Depreende-se daí que existe um ciclo vicioso, onde maior risco provoca maior taxa de juros o que por sua vez eleva a inadimplência e assim por diante.

Quando o crédito é escasso e existem falhas de mercado, tais como a informação assimétrica surgem outros meios para racioná-lo que não envolvem apenas o aumento da taxa de juros, como sugere ZAHRT (2003, p.6): “As a result credit must be rationed through means other than price, such as through the use of credit and income histories, collateral, and labor market experience”.

Que fatores provocam o aumento da inadimplência? Um estudo de FACHADA et al. (2003, p.13) mostra que quanto maior a possibilidade de recuperar um ativo dado como garantia, menor será a inadimplência e, por conseguinte, a taxa de juros:

Outro parâmetro fundamental para explicar a desproporção dos *spreads* entre as várias modalidades de crédito diz respeito ao papel das garantias. Tome-se o custo do crédito para a aquisição de veículos comparativamente aos demais contratos de financiamento para pessoas físicas. Embora na prática os tomadores sejam os mesmos e guardem igual risco de crédito, a diferença origina-se no fato de que o veículo financiado constitui em geral a garantia da operação e pode ser executado pelo credor, prerrogativa nem sempre assegurada pelas demais modalidades contratuais.

O Banco Central realizou uma pesquisa em 2001 junto a 93 empresas responsáveis por 93% do total do crédito livre na economia<sup>26</sup>. A pesquisa abordou procedimentos operacionais relativos à concessão de empréstimos, garantias e prazos necessários para a recuperação de créditos não quitados. No caso dos empréstimos concedidos às empresas, o problema mais grave não dizia respeito à existência de garantia, mas sim à sua qualidade e à facilidade de cobrança. A maior parte das operações de crédito corporativo está lastreada em algum tipo de colateral. Por outro lado, os empréstimos para pessoas físicas são contratados, em sua maioria, sem alguma forma de garantia, o que explica o diferencial de taxas de juros. Esta diferença fica marcante quando se observam os juros cobrados em operações de cheque especial e cartão de crédito no Brasil, que pelo fato de não estarem cobertas por nenhuma garantia, apresentam *spreads* exorbitantes. Como foi citado anteriormente, o financiamento para compra de veículos é cem por cento coberto por garantia fiduciária, o que reduz o risco e, por conseguinte, o *spread*. Como destacam FACHADA et al. (2003, p.13), “a garantia fiduciária se configura como a forma mais eficiente de oferecer colateral, pois representa na prática a transferência da propriedade do bem financiado para o credor”.

ARBACHE (2007, p.37) relaciona o fato de as pessoas mais pobres aceitarem pagar juros elevados com a maior produtividade marginal do capital dos investimentos que estas realizam:

As pessoas pobres aceitam e podem pagar juros de mercado para ter acesso ao crédito. Para essas pessoas, o acesso oportuno e ágil ao crédito é mais relevante que a taxa de juros cobrada. A causa para tal é que a produtividade marginal do capital é extremamente alta nos micronegócios e muito forte a

---

<sup>26</sup> O denominado crédito livre é aquele que pode ser alocado a critério do agente financeiro com taxas livremente acordadas pelas partes.

pressão por necessidades emergenciais e cíclicas da vida das famílias de baixa renda.

Como sugere SANTOS (2007, p.2): “Para o agente financeiro, por outro lado, a execução de garantias no caso de inadimplência, ocorre por meio de um processo moroso, de altos custos e com pequenas chances de sucesso”. Fornecer o imóvel como garantia, sem que haja uma agilidade maior do judiciário, pouco beneficiará as pessoas mais pobres que desejam buscar financiamento, como deseja De Soto. A incerteza jurídica reduz a probabilidade de recebimento do crédito por parte do agente financeiro. Adiciona-se a isso o fato de a justiça funcionar com morosidade em países como o Brasil. Esta mesma pesquisa do BACEN mostra que apesar da garantia fiduciária, os bancos brasileiros têm que enfrentar um longo processo para recuperar judicialmente os créditos não pagos há mais de sessenta dias, como exposto no quadro a seguir:

QUADRO 4.1 – PRAZO DE RECUPERAÇÃO POR TIPO DE GARANTIA

Prazo	Hipoteca	Aval e fiança	Garantia fiduciária	Outras formas de garantia
Em meses	24	37	20	31

FONTE: Banco Central citado por FACHADA et al., 2003

Ainda que a instituição financeira disponha de alguma forma de garantia, o tempo médio para resolver o processo nunca é inferior a um ano e meio e, no caso de uso de aval e fiança, pode superar os três anos.

A justiça brasileira, além da lentidão destacada por autores como PINHEIRO e GIAMBIAGI (2006), impõe custos elevados para a parte que deseja ser ressarcida de um prejuízo provocado por um não pagamento. Com isto, além do prazo elevado, o fornecedor do financiamento terá gastos adicionais consideráveis para reaver a dívida. O mesmo estudo do Banco Central analisou os diversos gastos para recuperar dívidas no Brasil. Como alguns gastos representam um custo fixo, que independe do valor da dívida, os agentes financeiros terminam por restringir o empréstimo de valores reduzidos, pois o custo incorrido para reavê-los acaba sendo muito elevado em termos proporcionais ao valor emprestado. Este cálculo leva em consideração não apenas estimativas para as despesas processuais diretas (custas, advogados, oficial de justiça

e perícia, cartórios, entre outros), mas também a taxa de desconto intertemporal aplicada sobre o capital e arbitrada em 20% ao ano, segundo os autores da pesquisa.

No quadro que se segue é possível identificar os custos incorridos pelos credores para cobrar os valores devidos:

QUADRO 4.2 – PROCESSO DE COBRANÇA JUDICIAL

<b>Fases do processo</b>	<b>R\$ 500</b>	<b>R\$1000</b>	<b>R\$5000</b>	<b>R\$50000</b>
Cobrança extrajudicial simples (até um ano)	R\$ 284 (56,8%)	R\$ 680 (68%)	R\$ 4003 (80,1%)	R\$41.498 (83,0%)
Fase de conhecimento judicial (até três anos)	R\$ 14 (2,8%)	R\$ 221 (22,1%)	R\$ 1982 (39,6%)	R\$21.878 (43,8%)
Fase de execução judicial (até cinco anos)	0	R\$ 33 (3,3%)	R\$ 1011 (20,2%)	R\$12.054 (24,1%)

FONTE: Banco Central citado por FACHADA et al., 2003.

Observa-se que para valores até mil reais, os custos de recuperação, caso sejam percorridas todas as etapas, praticamente igualam o montante emprestado inicialmente. Em situações como esta, o empréstimo de pequenos valores demonstra-se inviável. Para um valor de 50 mil reais, transpostas todas as etapas, o percentual recuperado corresponderia a 24,1% da dívida inicial. Analisando a forma mais rápida e menos onerosa de recuperação do crédito, como a cobrança extrajudicial simples, a taxa de recuperação varia entre 56,8% a 83%. Os custos para cobrar a dívida nesta modalidade envolvem correio, protesto, negativação e comissão para o cobrador especializado (FACHADA et al., 2003). Desta maneira, mesmo as formas mais simples de cobrança envolvem valores elevados, o que restringe a opção de recorrer ao judiciário para recuperação de créditos financeiros.

Devido aos altos custos de recuperação judicial e a discrepância na avaliação do ativo dado como garantia, os bancos terminam por exigir colaterais muito acima do valor do empréstimo, o que dificulta ainda mais a obtenção de financiamento por parte dos informais e pequenos empresários legalizados (SANTOS, 2007).

Estudos econométricos apontam para a importância do papel da renda e da disponibilidade de informações sobre os demandantes de crédito, além de variáveis

relacionadas ao emprego, sexo e papel no domicílio, como mostram KUMAR et al. (2004, p.16):

Riqueza e garantias também foram importantes na determinação do acesso ao crédito, já que ajudam no reembolso do empréstimo. Essa constatação pode também indicar que, na ausência de mecanismos de cumprimento adequados para reivindicações financeiras, os fatores apontados acima poderiam servir como indicadores de confiabilidade financeira. Portanto, as implicações são de que **políticas que podem diretamente expandir informações sobre clientes expandiriam o acesso, como o compartilhamento de informações “positivas”** [grifo do autor] em algumas formas de registros de crédito. Da mesma forma, **procedimentos que agilizam o uso de garantias, crédito garantido, falência ou reembolso** [grifo do autor] podem também ajudar a expandir o acesso.

No Brasil é comum a prática de exigência de comprovação de residência para a abertura de uma conta bancária ou o acesso a alguma forma de crédito, mesmo que seja para uma simples conta em uma loja. Normalmente são exigidos comprovantes de pagamento de serviços públicos, como contas de energia elétrica, água ou telefone. O grande problema é que muitos dos indivíduos que moram em áreas carentes não possuem acesso a esses serviços. Por outro lado, algumas pessoas fazem ligações clandestinas nas redes de água e energia, furtando um serviço público e deixando de dispor de um comprovante de residência no local. O fato de não poderem comprovar a moradia diminui o acesso ao crédito por parte das pessoas que residem em locais com estas características<sup>27</sup>.

Alguns autores, como o próprio DE SOTO (1987, 2001), defendem a idéia de que mesmo não possuindo um histórico de utilização do sistema bancário, o pagamento de tarifas de serviços públicos por um período de tempo gera uma reputação positiva, que pode funcionar como um bom indicador de que a pessoa cumpre com suas obrigações financeiras. KUMAR et al. (2004) ressaltam que poderiam ser ofertados pacotes básicos de serviços bancários para as pessoas mais pobres, por meio de critérios especiais de exigência de documentação para pessoas de baixa renda, bem

---

<sup>27</sup> Devemos considerar que muitas favelas possuem acesso a serviços públicos, ainda que seus moradores não possuam o título de propriedade sobre o imóvel. Em contrapartida, residir em uma favela pode funcionar como um sinalizador negativo quando se tenta acessar alguns mercados onde a informação é fundamental, como o mercado de trabalho e o mercado de crédito.

como com a criação de produtos focados neste mesmo público. Tais medidas garantiriam maior acesso ao mercado de crédito.

Uma vez concedidos os títulos de propriedade, seus detentores passam a assumir obrigações com despesas que antes não ocorriam quando seus imóveis não eram regularizados. Além dos títulos, as pessoas de baixa renda necessitam ter acesso ao mercado de trabalho para assegurar uma fonte de renda e poder manter a propriedade. KRUECKEBERG (2004, p.3) enumera três situações possíveis de ocorrer quando impostos sobre a propriedade e taxas referentes a serviços municipais não são pagos: “(1) No taxes and fees are paid, leaving the ‘owner’ with an encumbered title; (2) The services are discontinued, which is tantamount to eviction; or (3) the title is sold, and the ‘owner’ is no an owner.” Os detentores de títulos de propriedade têm que se adequar às leis para que seus ativos possam vir a ser usados como colateral.

Nas condições apresentadas anteriormente, e considerando que o governo absorve grande parte do crédito livre emitindo títulos que remuneram com juros elevados e baixíssimo risco, poucas opções restarão para o setor privado, sobretudo quando se trata de credores com ativos de baixa qualidade para servirem de colaterais. Neste contexto, parece claro que os bancos cobrarão taxas mais elevadas do que a taxa básica de juros da economia, bem como procurarão devedores que possam oferecer garantias sólidas, o que não é o caso dos proprietários de residências informais.

Como afirma DE SOTO (2001), a elevada informalidade provoca uma diminuição no valor de mercado dos ativos dos pobres. Para NERI (2003), além do problema da quantidade e qualidade dos ativos os mais pobres em geral possuem uma renda baixa e instável, o que dificulta o acesso ao crédito. Esta instabilidade no fluxo de renda destas pessoas ocasiona um aumento da inadimplência.

Este racionamento de crédito, natural em países com características similares às do Brasil, dificultará o acesso ao financiamento bancário devido à rejeição dos ativos que os informais têm a oferecer e ao maior grau de risco envolvido na operação. O simples fato de a residência não ser regularizada dificulta a sua localização, o que em

alguns países pode dificultar as formas mais simples de cobrança de uma dívida, que seria a notificação por meio do correio<sup>28</sup>.

Mesmo o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) não apresenta uma proposta clara para incluir os informais no mercado de crédito. Como mostra SANTOS (2007), existem três tipos de pequenos empresários: micro e pequenas empresas formais consolidadas, com histórico de relacionamento com os bancos e sem dificuldades de acesso ao crédito, empresas pequenas e médias que não conseguem atender às exigências de garantias tradicionais dos bancos e para as quais a oferta de crédito não se ajusta e, por último, atividades informais que existem como estratégia de sobrevivência em decorrência da escassez de emprego ou da reduzida empregabilidade e das limitações dos seguros e políticas sociais de sustentação aos desempregados.

Como os bancos não estão dispostos a correr riscos desta natureza, SANTOS (2007, p.4) aponta outros caminhos para os informais:

Neste segmento [empresários informais], o acesso ao crédito depende de instituições especializadas em microfinanças que operem com tecnologia de crédito baseado em mecanismos de garantias e de incentivos apropriados à informalidade e aos pequenos volumes das operações.

O governo Lula lançou um programa de microcrédito, com o objetivo de fornecer financiamento para pequenos empreendedores e que foi denominado de Banco Popular. Como mostra reportagem da D'AMORIM (2006), a inadimplência do programa atingiu 30%. Em 2004 o prejuízo foi de 25 milhões de reais e em 2005 subiu para 62 milhões de reais. Ainda de acordo com esta mesma reportagem, uma corrente do governo defendia que o Banco Popular fosse incorporado pelo Banco do Brasil, contudo outra corrente considerava que se tal proposta fosse levada adiante, isso representaria um fracasso para o programa de microcrédito. No primeiro semestre de 2007 o prejuízo foi de 10,8 milhões de reais e a inadimplência se situava em 25% do total dos empréstimos (CRUZ, 2007). Uma outra proposta seria mudar o foco de atuação do Banco Popular, priorizando o microcrédito produtivo ao invés de atender

---

<sup>28</sup> Em algumas favelas do Rio de Janeiro a correspondência é entregue na associação de moradores, e não diretamente na casa das pessoas, o que eleva a possibilidade de extravio.



somente informais que estavam excluídos do sistema de crédito, pois mantida a idéia original, o banco não se sustentaria.

## 4.5 OUTRAS BARREIRAS QUE DIFICULTAM O ACESSO AO CRÉDITO

### 4.5.1 A concentração do sistema bancário

Para alguns economistas, as taxa de juros são elevadas em países em desenvolvimento devido à falta de competição entre os bancos. Recentemente, em países como o Brasil, o sistema bancário tem experimentado um processo de concentração, o que resulta em menor concorrência entre as instituições bancárias.

Analisando-se os balancetes de março de 2003 disponibilizados pelo Banco Central, observa-se que os ativos dos dez maiores bancos brasileiros correspondem a 75% dos ativos totais do setor bancário. Excluindo a CEF e o BNDES desta estatística, mas mantendo o Banco do Brasil, que nos últimos anos tem sido estimulado a atuar como um banco privado, os quatro maiores bancos brasileiros detêm 53% (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú e Unibanco) dos ativos totais do setor (CARVALHO, 2005<sup>29</sup>).

Desta forma, devido às características oligopolísticas do setor, é possível que dois ou três dos maiores bancos sejam capazes de impor forte liderança na constituição dos preços dos serviços, ao mesmo tempo em que evitam que estes preços sejam afetados por pressões concorrenciais de instituições menores (CARVALHO, 2005).

Se por um lado os bancos concorrem pouco entre si em nível nacional, esta competição ainda é menor em determinadas regiões ou mesmo bairros de uma grande cidade. As discrepâncias de acesso aos serviços financeiros podem ser tão significativas entre os bairros de uma cidade como entre as regiões de um mesmo país.

---

<sup>29</sup> Como mostra CARVALHO (2005), os dois maiores bancos privados possuíam um total de ativos um pouco superior a R\$100 bilhões em março de 2003 (R\$112 e R\$106 bilhões respectivamente), enquanto o terceiro maior detinha pouco mais da metade do montante dos bancos líderes (R\$60 bilhões). O banco que ocupava a décima colocação possuía ativos no valor de R\$26 bilhões, o que correspondia a menos de um quarto do total de ativos do maior banco privado.

A construção de postos de serviços em áreas mais carentes serviria para atenuar essa dificuldade de acesso ao crédito. A maior parte da diferença espacial no fornecimento de serviços bancários pode ser explicada pelos diferenciais regionais na população e renda. Ainda que estas áreas mais carentes possam ser perfeitamente identificadas, nada garante que os grupos de menor renda terão acesso ao crédito em condições vantajosas. Os bancos brasileiros, sejam públicos ou privados, possuem um forte viés urbano, e tendem a não ofertar serviços em áreas rurais, ainda que a comunidade agrícola aparente ser mal atendida (KUMAR et al., 2004).

O sistema bancário brasileiro passou por grandes mudanças na última década, com o aumento da participação de bancos estrangeiros e forte declínio dos bancos públicos, sobretudo os estaduais, em decorrência do processo de privatizações. Após o Plano Real, muitos dos grandes bancos brasileiros enfrentaram sérias dificuldades, principalmente por causa de gestões fraudulentas. Além disso, ocorreu um forte processo de aquisições e fusões, o que aumentou ainda mais a concentração do sistema bancário.

Como sugerem KUMAR et al. (2004, p.12), existem algumas diferenças entre os bancos públicos e privados no Brasil: “os bancos públicos podem fornecer mais serviços aos pobres, mas os bancos privados parecem oferecer mais serviços à pequena empresa e ao empreendimento agrícola”. Contudo, segundo estes mesmos autores, ambos os bancos possuem forte viés urbano e se concentram nas áreas mais ricas.

Existem formas de pressionar os bancos para que ofereçam linhas de crédito para pequenos empresários e pessoas de baixa renda. Uma delas seria através da persuasão moral implícita, onde o Banco Central influencia a atuação dos bancos por meio de pressão para que o sistema bancário possa ser mais acessível. Uma outra forma seria por meio de leis sobre divulgação financeira. Nos Estados Unidos foram criados dispositivos para melhorar a divulgação sobre empréstimos para a comunidade e setores específicos, o que permitiu que agentes que não dispunham de acesso ao crédito passassem a tê-lo (KUMAR et al., 2004). Esses mecanismos ampliam as possibilidades de o sistema bancário vir a se interessar por pessoas que normalmente encontram maiores dificuldades para dispor de acesso ao crédito.

#### 4.5.2 As dificuldades em cumprir os contratos: o problema da informação assimétrica

Um acordo, algo de interesse entre duas ou mais partes, envolve transferência de direitos e estabelecimento de deveres. Ao estabelecer deveres, um contrato limita as possibilidades de ação das partes. Contudo, mais do que restringir o comportamento coibindo uma série de atitudes, “um contrato sugere comportamentos desejáveis às partes”, conforme ressaltam SZTAJN et al. (2005, p.115).

O problema é que nem sempre é possível monitorar perfeitamente o comportamento das partes, o que gera perdas quando uma das partes decide não cumprir o que foi previamente estabelecido em um contrato. Os agentes não possuem perfeita informação, fazendo com que aquele que possui uma informação oculta possa tirar vantagens da mesma.

Uma das mais importantes falhas de mercado é a informação assimétrica, que surge quando um lado dispõe de mais informações do que o outro e, dessa forma, pode obter vantagens na assinatura de um contrato ou na venda de um produto. No caso dos financiamentos bancários, o tomador de empréstimos sempre terá mais informações do que o banco ou agência de crédito. Em relação às regras do jogo, o governo sempre poderá alterá-las a qualquer momento, fazendo com que o investidor não tenha como recorrer aos meios legais para ser ressarcido por suas perdas. É freqüente nos países latino-americanos, quando das mudanças de governo, a revisão de contratos estabelecidos por governos anteriores, que podem culminar em nacionalização dos meios de produção, algumas vezes sem o pagamento de nenhuma indenização. Algumas crises maiores podem resultar em inadimplência generalizada e longas disputas judiciais até se chegar a uma decisão definitiva. O problema da mudança no regime cambial ocorrido no Brasil em 1999 ilustra bem este exemplo. Parte dos agentes que tinha contratos atrelados ao dólar recorreu à justiça para que as regras contratuais fossem alteradas. Neste ínterim, muitos agentes deixaram de pagar suas dívidas devido ao aumento no valor das prestações em decorrência da desvalorização cambial. Passados oito anos, ainda não existe um consenso sobre o cumprimento do contrato na íntegra ou a adoção de outro índice para corrigir o valor das prestações.

O estudo de BERTRAN (2006) mostrou que juízes de diferentes regiões do Brasil tratavam a questão da desvalorização cambial de forma diversa. No Rio Grande do Sul os juízes, quase que na totalidade das suas decisões (99%), decidiram a favor dos devedores. Em São Paulo, ainda que os juízes tivessem uma tendência pró-devedor, havia um equilíbrio maior, resultando em 62% de decisões favoráveis aos devedores.

De acordo com PINTO (2003), uma grande parte das imperfeições do mercado de crédito podem ser atribuídas à informação assimétrica, que se apresenta de duas formas: uma restrição sobre a quantidade de capital ofertado para cada agente e um prêmio de risco maior sobre o capital ofertado. Como resultado, PINTO (2003, p.15) destaca que:

No caso do mercado de crédito, a informação assimétrica pode fazer com que certos consumidores paguem uma taxa de juros mais alta que a de mercado ou não consigam a quantidade desejada de empréstimos, mesmo quando há oferta e eles estão dispostos a pagar o preço do mercado.

No mercado de crédito, a informação assimétrica pode ocorrer antes e/ou depois da assinatura do contrato, desdobra-se em duas formas: seleção adversa e risco moral. Em ambos os casos, na presença destas falhas de mercado, o credor poderá ocorrer em perdas, as quais, como já foi citado anteriormente, podem ser irrecuperáveis.

A seleção adversa ocorre *ex-ante* a assinatura do contrato, pois não é possível reunir todas as informações necessárias para assegurar que o empréstimo será pago. Algumas informações são de difícil obtenção, seja porque possuem um custo muito elevado ou devido ao incentivo que os tomadores de empréstimos têm para omitir algumas informações importantes. Algumas pessoas ou empresas podem obter empréstimos mesmo sem possuir condições de realizar os pagamentos, enquanto outras, que teriam melhores condições, podem ser excluídas. Por conseguinte, devido à alta probabilidade de indivíduos e firmas de alto risco de crédito serem escolhidos para receber os financiamentos, os emprestadores podem se recusar a transferir os fundos para estes agentes.

Uma outra falha de mercado resultante da informação assimétrica seria o risco moral, que ocorre, de quando uma das partes de um contrato pode repentinamente elevar os custos ou reduzir os benefícios da outra parte, que por sua vez é incapaz de monitorar ou controlar as ações do agente. Depois que o agente obteve o empréstimo, nada garante que ele se esforçará o suficiente para atingir os objetivos pretendidos e gerar o fluxo de caixa necessário para pagar o financiamento, ou seja, é uma assimetria *ex-post*.

STIGLITZ e GREENWALD (2004) consideram que o mercado de capitais possui características especiais pelo fato de negociar crédito. Conforme estes dois autores sugerem, a informação assimétrica ocorre neste mercado de forma generalizada.

As garantias são exigidas pelos emprestadores<sup>30</sup> formais quando os custos monetários são elevados. Desta forma, pretende-se reduzir os efeitos adversos provocados pela inadimplência. Em contrapartida, os emprestadores informais se deparam com baixos custos de monitoramento, por isso na maioria dos casos dispensam o uso de colaterais (MC KECHNIE, 2006). Estes custos de monitoramento mais baixos são possíveis porque estes empréstimos ocorrem em âmbito local e, em muitos casos, estão baseados em algum vínculo pessoal.

Segundo FRASCAROLI et al. (2007), a assimetria de informações afeta o comportamento dos bancos e, conseqüentemente, a decisão de investir dos agentes por meio dos fundos de empréstimos. Na visão de TONETO JR. e GREMANUD (2002, p.90), na existência de informação assimétrica os custos de transação são mais elevados e o sistema financeiro tende a ser conservador:

Utilizam-se os mecanismos de seleção para identificar tomadores e projetos com menores probabilidades de *default*, e os de monitoramento, para assegurar que o crédito seja investido de maneira correta. A execução dessas funções imprime uma série de características às transações financeiras: elaboração de contratos complexos, com cláusulas restritivas e exigência de garantias e produção interna de informações (seções de análise de crédito e

<sup>30</sup> MC KECHNIE (2006) classifica as fontes de crédito em três grupos: (1) Instituições formais, incluindo fontes bancárias e não-bancárias (associações de crédito); (2) Instituições semi-formais, que podem ser públicas ou privadas e que abrangem desde cooperativas fechadas até organizações não governamentais (ONGs) e (3) Crédito informal, cujos recursos advêm de recursos poupados por amigos, parentes, comércio local e agiotas, sendo que estes últimos, em geral, cobram taxas de juros muito elevadas.

monitoramento de ações), entre outras. Isso resulta em custos, bem como no caráter conservador do sistema financeiro, excluindo segmentos em que tais custos são elevados ou não possuem garantias suficientes para minimizá-los. Esse é o caso de determinadas atividades dentro do setor agrícola, do setor informal e das pequenas empresas.

Conclui-se que o problema da informação assimétrica atinge o processo de concessão de créditos em dois momentos da realização do contrato: antes da assinatura, através da seleção adversa, e após a assinatura, com o risco moral. Acrescenta-se a isso a instabilidade econômica gerada pela inflação e crises cambiais, com reflexos nas taxas de juros e na demanda, aumentando as dificuldades das empresas em honrar os compromissos assumidos.

Estas falhas de mercado existem em qualquer economia, porém o que determinará sua magnitude é o arcabouço institucional. GIANETTI (1999) e SILVA (2007) enfatizam a importância dos valores éticos no respeito às leis e, conseqüentemente, aos contratos. A importância das regras do jogo e do comportamento dos jogadores é de suma importância para o desenvolvimento de um país, como aponta GIANETTI (1999, p.46):

*As regras do jogo* [itálicos do autor] representam os incentivos e restrições operantes em nível micro e os parâmetros do ambiente macro. A existência de direitos de propriedade bem definidos e respeitados, de um padrão monetário confiável, da disciplina imposta pela livre competição e de restrições ao "rent-seeking" no mercado financeiro são exemplos de regras de jogo favoráveis ao crescimento.

O problema do risco moral poderia ocorrer com menor frequência se os agentes que buscaram financiamento tivessem a certeza de que seriam punidos por terem desrespeitado o contrato. Contudo, dado o viés pró-devedor citado anteriormente, muitas pessoas e empresas aproveitam-se da lentidão e ineficiência da justiça, sabendo que um processo desta natureza pode levar mais de uma década dependendo da região onde o fato tenha ocorrido. Um outro fator que agrava o risco moral no Brasil diz respeito ao fato de as informações sobre os dados de crédito estão limitadas a cinco anos. Além disso, existem restrições ao compartilhamento das informações positivas de crédito (KUMAR et al., 2004), o que reduz o volume de informações que poderia estar disponível, a baixos custos, a um maior número de credores.

Os agentes econômicos são movidos pelo auto-interesse, contudo, como afirma SILVA (2007, p.89), "... as instituições impostas, os valores, as regras que nós mesmos utilizamos para limitar nosso espaço de escolha e ação movida pelo auto-interesse têm influencia sobre a alocação de recursos econômicos escassos...".

Agentes movidos pelo auto-interesse apenas, e despreocupados com valores éticos, teriam uma maior probabilidade de tornarem-se inadimplentes. Entretanto, as instituições formais podem levar uma economia a operar com maior nível de eficiência, o que ajudaria a solucionar parcialmente problemas relacionados às falhas de mercado.

Utilizando o argumento proposto por North sobre o papel dos jogadores e das regras do jogo, é possível afirmar que o problema da inadimplência ocorre, em diferentes graus, em todos os países. Contudo, o que determina a magnitude da inadimplência é a qualidade dos jogadores e, sobretudo, das regras às quais esses mesmos jogadores estão sujeitos. Se considerarmos aspectos referentes ao *Homo economicus* racional, a inadimplência poderia ser vista como uma forma de maximização dos recursos<sup>31</sup>. Como não é possível prever exatamente os desdobramentos de uma atitude deliberada de inadimplência, é melhor considerar os agentes econômicos como sendo possuidores de uma racionalidade limitada, onde mesmo em um contexto de incerteza tomam decisões, dadas as informações disponíveis, que maximizam sua utilidade. Em todos os lugares existem pessoas com vontade de não cumprir seus contratos, porém as regras formais e informais, somadas a um processo de punição, as impedem de tomar tal decisão, fazendo com que o mercado de crédito possa ser mais acessível para toda a sociedade. O problema se agrava nos países em desenvolvimento porque os governos nem sempre são afeitos ao cumprimento dos contratos, fator este que se agrava nos momentos de crise econômica.

---

<sup>31</sup> Considerando a maximização estrita, poderíamos afirmar que esta transação não aconteceria, pois o empréstador, conscientes de todas as informações sobre o demandante do crédito, não lhe forneceria financiamento. Em um ambiente de racionalidade pura não haveria espaço para a informação assimétrica.

#### 4.6 A REDUZIDA CAPACIDADE EMPRESARIAL DAS PESSOAS E PEQUENAS EMPRESAS QUE DEMANDAM CRÉDITO

Se a falta de crédito para iniciar um empreendimento pode ser uma barreira difícil de transpor para a maioria dos que buscam crédito, existem outros fatores que podem reduzir as chances de sucesso de um negócio, como afirma PINTO (2003, p.11):

[...] a restrição ao crédito não explica totalmente as dificuldades de desenvolvimento enfrentadas pelas pequenas empresas brasileiras, sendo fator importante para a compreensão destas dificuldades, o pequeno grau de acesso destas empresas à tecnologia e à capacitação. Geralmente, os pequenos empreendedores apresentam uma baixa capacidade empresarial, o que pode causar o baixo desempenho do negócio, mesmo não havendo restrição no mercado de crédito.

Em geral, os informais descritos por De Soto possuem baixos níveis de capital humano. Tais fatores dificultam o processo de aprendizagem, gestão dos negócios, bem como a criação de associações para reivindicar direitos e tirar proveito das economias de escala e das externalidades produtivas geradas.

Se fôssemos utilizar a microeconomia neoclássica como modelo, poderíamos deduzir que dois empresários com o mesmo conjunto de fatores produtivos à sua disposição chegariam a resultados similares. Contudo, no mundo real tal fato raramente é observado, pois os empresários diferem na sua capacidade de gerir um empreendimento. Empresários mais aplicados ou com maiores habilidades para o empreendedorismo tendem a obter um desempenho melhor. Como sugere PINTO (2003, p.12): “As firmas cujos proprietários e sócios têm uma maior capacidade empresarial terão um melhor desempenho”. Essas deficiências de conhecimento, encontradas mais facilmente nos empresários informais analisados por De Soto, podem ser decisivas para o insucesso de um empreendimento, uma vez que muitos deles não estão preparados para gerir seus próprios empreendimentos.

MARCUSE (2004, p.42) afirma que os empreendedores, independente do segmento social ao qual pertençam, devem ser financiados pelos seus méritos:



That is not to downplay the importance of the entrepreneurship of many of the poor. But entrepreneurship should be financed on its own merits, as it is for typical business in developed countries and as good microcredit programs do, not at the expense of shelter security for a struggling family.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2005) constatou que no ano de 2003 os empregadores no Brasil possuíam em média 9,7 anos de estudo, ou seja, possuíam pelo menos o ensino fundamental. Por outro lado, os empregados por conta própria apresentavam seis anos de estudo. Pode-se auferir que a capacidade empreendedora está positivamente relacionada à escolaridade, ainda que em termos absolutos esta não seja elevada. Como ressalta NERI (2005), o conceito de trabalhador por conta própria é bem heterogêneo, incluindo desde médicos, dentistas e advogados até vendedores ambulantes.

Segundo pesquisa do SEBRAE (2004) sobre a mortalidade das micro e pequenas empresas realizada no ano de 2002, 22% dos entrevistados em empresas com uma pessoa declarou ter iniciado o negócio sem nenhuma experiência ou conhecimento no ramo. Para empresas extintas com 2 até 9 pessoas e empresas com 10 até 19 pessoas, o percentual de pessoas que declararam ter iniciado o empreendimento sem nenhuma experiência ou conhecimento no ramo foi de 28% e 17% respectivamente. Trata-se de percentuais elevados, uma vez que estas pessoas, além de possuírem pouca educação formal, resolvem desenvolver negócios sem o menor conhecimento a respeito dos mesmos, elevando com isso a probabilidade de fracasso.

Os resultados encontrados para a taxa de mortalidade das empresas mostram que 49,4% encerraram as atividades com até 02 (dois) anos de existência, 56,4% com até 03 (três) anos e 59,9% não sobrevivem além dos 04 (quatro) anos (SEBRAE, 2004).

Nesta mesma pesquisa do SEBRAE, os entrevistados apontaram as principais causas para o insucesso do empreendimento<sup>32</sup>. Para empresas com até uma pessoa, entre 2 e 9 pessoas e entre 10 e 19 pessoas, o percentual de pessoas que atribuíram o fracasso à falta de capacidade gerencial foi de 5%, 7% e 33% respectivamente. Aferiu-se a partir destes resultados que quanto maior é o empreendimento, mais conhecimento gerencial é necessário para o seu bom funcionamento. Analisando as

---

<sup>32</sup> Para responder esta pergunta o entrevistado poderia citar várias alternativas.

causas para o fechamento das empresas e comparando-as com os fatores de sucesso mencionados com maior frequência, nota-se que o fator que ameaça a sobrevivência da empresa é a escassez de dados suficientes para o processo de tomada de decisão. Estes dados, necessários para a tomada de decisões consistentes, vão desde a escolha do empreendimento a ser realizado, até a maneira de financiar as operações, política de vendas, estratégia de compras e estrutura de produção. Entre as falhas gerenciais encontradas na pesquisa, destacam-se a falta de capital de giro, problemas financeiros, ponto/local inadequado, além da já citada falta de conhecimento gerencial.

Ainda que as taxas de juros sejam acessíveis, ocorra estabilidade econômica e haja crédito disponível para os empresários, a capacidade empresarial é um fator decisivo para o sucesso do empreendimento. O maior problema é que esta não é uma característica facilmente observada, sobretudo quando não se tem uma reputação no mercado de crédito e no ambiente de negócios. Neste sentido, acreditamos que a análise de De Soto é excessivamente otimista, ao atribuir às pessoas pobres e com baixa educação uma capacidade empresarial maior do que seria esperar à luz destas estatísticas.

#### 4.7 A QUALIDADE DOS ATIVOS POSSUÍDOS PELOS INFORMAIS E QUE PODERIAM SER UTILIZADOS COMO COLATERAIS

Conforme DE SOTO (1987, 2001) destaca em suas obras, o principal problema das pessoas pobres dos países em desenvolvimento é a falta de acesso ao crédito decorrente do fato de não poderem fornecer seu ativo mais valioso, o imóvel, como garantia. A primeira restrição enfrentada pelos donos destes ativos imobiliários é de ordem legal, pois estes não são reconhecidos como legítimos proprietários aos olhos da justiça. Contudo, uma outra restrição não abordada por De Soto assume um caráter limitador, sobretudo em um contexto onde ocorre racionamento de crédito: a qualidade dos ativos.

Que ativos seriam esses possuídos pelos pobres que, em caso de regularização, poderiam ser utilizados como colaterais? Apesar de existirem em alguns

países imóveis em áreas nobres que não possuem um registro formal de propriedade, a maior parte da informalidade no setor imobiliário urbano geralmente ocorre em bairros pobres e favelas.

Um imóvel situado em determinada região tem parte do seu valor correlacionado às instituições que existem na mesma. Se com a regularização o imóvel assume funções que vão além do seu valor de uso como moradia, não se pode negligenciar que tais funções dependerão das instituições formais e informais existentes na região onde o imóvel se localiza. Um imóvel localizado em uma região onde exista criminalidade elevada, enchentes, falta de energia elétrica, água potável, saneamento básico, doenças e ameaças aos direitos de propriedade, ainda que esteja regularizado, tende a ter um menor valor de mercado e possuir limitada liquidez<sup>33</sup>. Neste caso, poucos bancos estarão dispostos a aceitar um imóvel com estas características como garantia. Ou seja, o valor de duas residências idênticas em termos de construção pode variar significativamente dependendo do lugar no qual se encontram localizadas.

Em um ambiente onde os direitos de propriedade não são formalmente registrados, as relações pessoais ganham uma importância considerável nas transações realizadas, porém estas ficam restritas às pequenas comunidades e são fundamentadas pelas instituições informais desenvolvidas pelos agentes. ANDRADE (2004, p.37) analisa como a mudança do mundo informal para o formal modifica as relações econômicas e legais:

[...] as pessoas deixam de depender das relações pessoais e sociais para reconhecer e proteger os direitos sobre a propriedade dos seus ativos, pois passam a existir leis que regem estas propriedades. No entanto, com essa mudança, os proprietários perdem sua autonomia e precisam ser mais responsáveis e arcar com os seus compromissos, já que são facilmente identificados caso não ajam de acordo com a lei.

---

<sup>33</sup> Um exemplo similar pode ser encontrado no caso dos automóveis. Veículos muito antigos, com baixo valor de mercado, são mais difíceis de serem segurados. Por outro lado, veículos muito visados pelos ladrões, encontram sérias restrições no mercado de seguros, onde um alto prêmio é cobrado, o que significa uma perda de valor do ativo, haja vista que a riqueza do seu proprietário diminui. No caso das motocicletas, onde as probabilidades de furto e acidentes são elevadas, fazer seguro pode ser uma missão quase impossível.

A reportagem abaixo de SARAPU (2007) publicada pelo jornal O DIA, na edição on-line de 7 de fevereiro de 2007, ilustra as dificuldades para se fazer cumprir os direitos de propriedade em uma favela no Rio de Janeiro após a invasão da mesma por um grupo rival:

Dois dias após retomar o controle da Cidade Alta, em Cordovil, traficantes penduraram touca ninja usada por miliciano em poste da Rua Água Doce, como um 'troféu'. No local ocorreu confronto entre bandidos e integrantes da milícia, na manhã de domingo. No fim de semana, duas pessoas morreram e seis ficaram feridas na favela. **O poste fica em frente ao Edifício Jacarepaguá, onde um dos quatro apartamentos do primeiro andar foi invadido e usado como 'base' dos invasores** [grifo meu].

Segundo moradores, a touca era usada pelo PM Alex Sarmiento Mendes, que foi morto no tiroteio. Lotado na Diretoria Geral de Pessoal, é suspeito de ter pertencido à milícia. Ele estaria deixando quadra de esportes da comunidade, quando encontrou traficantes do Comando Vermelho. Atingido num olho, morreu no Hospital Getúlio Vargas, na Penha.

#### ABUSOS INVESTIGADOS

O corregedor da PM, tenente-coronel Paulo Ricardo Paul, anunciou ontem que a 1ª Delegacia de Polícia Judiciária Militar vai investigar denúncias de moradores publicadas ontem com exclusividade em O DIA. Também será apurado o suposto apoio de blindado da PM na invasão. "Se for preciso, vamos checar onde cada um dos sete blindados da PM estavam. Queremos verificar a utilização de outros carros da corporação e o apoio de policiais nessa ação. Também vamos investigar o possível envolvimento dos PMs mortos", disse. Na Ilha do Governador, um soldado que estava de folga morreu durante ataque do tráfico ao Morro do Barbante.

Ontem, moradores da Cidade Alta fizeram novas denúncias. Segundo eles, sargento que seria do 16º BPM (Olaria) circulava de farda em carro da PM. **Nas mãos, papel com nomes e endereços de apartamentos que deveriam ser invadidos** [grifo meu]. Cada grupo — eram vários, totalizando 300 homens — tinha cópia para checar quem era abordado nas ruas. Mapas da Cidade Alta foram distribuídos para facilitar a ação. Além dos homens de preto e policiais fardados, também haveria bombeiros de uniforme, segundo moradores.

Pelos relatos, F., uma loura de 20 anos, foi levada por milicianos para quadra esportiva onde o motoboy Fábio Fernandes Rocha, 29, foi torturado e morto. O pai da moça, um pastor evangélico, conseguiu resgatá-la. Chocada, F., que teria namorado um traficante, deixou a comunidade. **Enquanto quatro pessoas ficaram amarradas na quadra, milicianos fizeram churrasco e acabaram com bebidas do bar** [grifo meu], ao som de funk chamado 'Bonde do Caveirão'.

**Moradores contaram que, sabendo que o apartamento do Edifício Jacarepaguá estava vazio, milicianos usaram o espaço para guardar objetos roubados de casas invadidas. Ontem, equipe de O DIA esteve no imóvel e encontrou porta arrombada, roupas espalhadas e talheres sujos de macarrão** [grifo meu].

A Rua Água Doce ainda está às escuras, desde que o grupo armado atirou em postes. Ontem, o conjunto continuou ocupado por policiais do 16º BPM e do Batalhão de Operações Especiais (Bope). Os milicianos deixaram a Cidade Alta em direção à Favela Kelson's, na Penha, de onde traficantes foram expulsos ano passado.

Nesta reportagem é possível perceber como não apenas os direitos de propriedade, mas também direitos individuais são flagrantemente desrespeitados em locais como as favelas. Além dos problemas pertinentes à maioria das comunidades carentes, a questão da violência e da constante ameaça aos direitos de propriedade reduz consideravelmente o valor do imóvel. Isto faz com que pessoas de fora da comunidade e que não conhecem as regras informais que vigoram nesta sejam resistentes a adquirir imóveis com tais características. Para RABELLO DE CASTRO (2002), os moradores de favelas são reféns de um estado criminoso dentro do próprio estado de direito. Como ressalta NERI (2003), além do valor, um ativo deve possuir determinadas qualidades para que possa ser utilizado como colateral. Caso um ativo sofra restrições de mercado, o empréstimo obtido por meio do mesmo representará um reduzido percentual do seu valor, tornando a operação desinteressante para o tomador.

O avanço das milícias em favelas do Rio de Janeiro também foi abordado pela revista VEJA versão *on-line* de 7 de dezembro de 2005:

As favelas passaram a ter donos, que, a pretexto de manter a ordem, exploram os serviços básicos, como a venda de botijões de gás ou o transporte alternativo, feito por vans e motocicletas. Veja-se o caso da favela do Rio das Pedras, na Zona Oeste da cidade, a 2 quilômetros do Autódromo Nelson Piquet. (FRANÇA; SOARES, 2005)

Os fatos relatados acima mostram que o espírito empreendedor das pessoas que residem nestas localidades seria restrito por regras informais que dificultam a realização dos negócios, afetando sua lucratividade. Aderir ao mundo formal implica seguir um comportamento o qual, não se sabe de antemão, até que ponto será adotado nas transações informais. Como exemplifica Masset em reportagem de ALBUQUERQUE (2005) para o Jornal do Brasil: “Quem aluga um apartamento por 400 reais na Rocinha é expulso no grito se não pagar”. As regras do setor imobiliário não se aplicariam na Rocinha pela ausência do poder público e, segundo este mesmo autor, a concessão de títulos de propriedade poderia estimular novas invasões de terra no Rio de Janeiro.

A disponibilidade de serviços públicos, principalmente aqueles relacionados à infra-estrutura, exerce grande influência sobre o valor dos imóveis. KRUECKEBERG (2004, p.3) relaciona alguns serviços que elevam o valor de um imóvel:

Real security in housing is buttressed by local schools and jobs, health care facilities, water and sewer services, and transportation networks. This whole complex of necessities and amenities gives value to property. Without auxiliary services and infrastructure, title alone has little meaning.

O fornecimento de serviços que possam melhorar o bem-estar das pessoas é fundamental para garantir parte do sucesso das idéias de De Soto. Mais do que possuírem um título isoladamente, os moradores destas comunidades necessitam aumentar seus indicadores sociais, o que em parte só é possível com investimentos públicos em serviços diversos, principalmente infra-estrutura.

Não apenas os serviços públicos são importantes, mas outros investimentos públicos são necessários para melhoras as condições de habitação das pessoas de baixa renda. Além disso, como sugere MARCUSE (2004, p.46), as pessoas devem ter seus direitos assegurados no lugar onde vivem, mesmo aquelas que moram em imóveis alugados:

protection against evictions for tenants and in mortgage foreclosure proceedings for owners, income/employment support for the poor, guaranteed provision of infrastructure , enforcement of enviromental standards, and guarantees of necessary services (not only utilities, but also schools, parks, playgrounds, safety accessibility) – all services that are part of the goal of decent shelter?

SCHAEFER (2004) tece críticas a este ponto de vista de Krueckeberg, enfatizando que qualquer serviço que seja disponibilizado para uma residência (telefonia, eletricidade, água, etc.) é um contrato implícito onde o dono do imóvel tem a propriedade assegurada. SCHAEFER (2004, p. 28) enfatiza que: “But if you do not know who owns the property, what do you do? If there is no party to the contract, the utilities cannot act if the contract is breached.”

Os países possuem realidades distintas, porém no Brasil o fato de não possuir o título de propriedade não restringe o acesso das famílias aos serviços públicos como água e energia elétrica. É evidente que muitas destas empresas são estatais, e nem

sempre sua atuação é voltada para o lucro, contudo existem empresas privadas, como no setor de telecomunicações (telefonia e tv por assinatura), que ofertam seus serviços em favelas e assentamentos irregulares.

Ainda que uns poucos programas de concessão de títulos tenham sido bem sucedidos, também é possível notar que as falhas em um grande número dos mesmos ocorrem pelos mais diversos motivos. KRUECKEBERG (2004, p.3) aponta outros motivos pelos quais apenas os títulos de propriedade não melhoram o bem-estar das pessoas mais pobres:

Criminals, who have an interest in seeing that communities remain informal, illegal and undemocratic, often control illegal settlements, especially squatter settlements, and thwart tenure programs. Under these circumstances ownership alone will not bring tenure programs: political reform is required.

Mais uma vez, SCHAEFER (2004) rebate as críticas de Krueckeberg ao trabalho de De Soto. No caso do Peru, ainda que existam quadrilhas nos assentamentos legalizados, a situação era muito pior quando o Sendero Luminoso controlava essas áreas. O título de propriedade por si só não resolveu o problema da criminalidade, porém os outrora informais passaram a colaborar com o governo peruano e a relatar os movimentos do Sendero Luminoso, o que resultou no desmantelamento do grupo e na captura do seu líder (SCHAEFER, 2004).

MARCUSE (2004) também faz críticas ao trabalho de De Soto e corrobora com as idéias de Krueckeberg. Para MARCUSE (2004, p.42), ainda que as pessoas de baixa renda possam obter títulos de propriedade, seus imóveis não correspondem ao tipo de ativo que os bancos pretendem tem como garantia: “No bank or credit institution is going to lend a poor unemployment Haitian \$500 with a shack as collateral; the simple cost of foreclosing, in a developed legal system such as De Soto visualizes, would far exceed what the sale of the shack would bring.”

Muito mais do que se tornarem empreendedores, o que muitos dos moradores informais dos países em desenvolvimento aspiram é um local seguro para residir. O desejo de realizar um empreendimento provavelmente faz parte do cotidiano de poucos. Contudo, o imóvel como colateral só poderá ser usado para tal finalidade em sua plenitude se as atividades possíveis de serem empreendidas no local onde o

mesmo se situa não sofrerem as restrições informais exemplificadas anteriormente. Caso isto ocorra, os empreendimentos que venham a surgir nestas localidades serão altamente arriscados, o que dificultará o uso destes imóveis como garantias para a obtenção de crédito.

#### 4.8 CONCLUSÃO

É possível afirmar que, além das restrições de acesso ao mercado de crédito, existem outros obstáculos que dificultam os negócios dos micro e pequenos empresários, principalmente aqueles que agem informalmente. O uso de imóveis outrora informais, que após serem legalmente registrados podem ser utilizados como colateral, parece ser uma alternativa viável para os países em desenvolvimento. Contudo, obstáculos de ordem econômica, altas taxas de juros, baixa capacidade gerencial, racionamento de crédito, insegurança e lentidão jurídica, reduzida qualidade dos ativos, entre outros, terminam por obscurecer parte dos efeitos positivos que poderiam ocorrer em grande escala após um processo de regularização em massa dos ativos dos informais. O capítulo seguinte analisará os resultados de estudos inspirados na obra de Hernando de Soto sobre a regularização de propriedades em áreas urbanas e seu impacto sobre o acesso ao mercado de crédito.



## **5 O QUE OS CRÍTICOS FALAM SOBRE A OBRA DE HERNANDO DE SOTO**

### **5.1 INTRODUÇÃO**

A obra de De Soto tem sido muito citada, porém apenas recentemente passou a ser mais discutida. Se por um lado alguns autores citam o que os direitos de propriedade podem fazer pelas pessoas mais pobres, bem como impulsionar o desenvolvimento das economias mais atrasadas, outros autores se concentram nas falhas e limitações das propostas de De Soto. Este capítulo pretende discutir os prós e contras das idéias de De Soto no que tange à regularização dos ativos irregulares em poder dos pobres e o acesso ao crédito. Os direitos de propriedade constituem uma poderosa ferramenta para reduzir a pobreza e impulsionar a atividade econômica, sobretudo pela inclusão de pessoas de baixa renda no circuito produtivo, através do acesso ao mercado de crédito. Contudo, é preciso reconhecer como as falhas de mercado e outros fatores institucionais podem reduzir o alcance da regularização dos imóveis informais e, com isso, os resultados obtidos podem ser muito diferentes daqueles esperados.

A obra de Hernando de Soto representa um marco em relação aos estudos sobre o atraso econômico dos países em desenvolvimento. Adotando uma defesa radical do liberalismo, De Soto vê os pobres não como um problema, mas sim a solução para que os países pobres possam superar o atraso econômico e a apresentar taxas de crescimento mais elevadas. Contudo, ainda que seja pouco provável que um estudioso da economia ou do direito venha questionar a importância dos direitos de propriedade, é preciso ter em mente que estes dependem de uma série de fatores moldados pelas instituições existentes, que diferem entre si até mesmo dentre as regiões de um mesmo país.

A maioria dos analistas destaca aspectos mais visíveis, ou seja, a luta De Soto contra os malefícios da burocracia e do sistema de leis que impedem a legalização dos ativos de posse dos informais. Ao destacar apenas os elementos mais importantes de

ambos os trabalhos escritos por De Soto, boa parte dos analistas deixa de lado sérias falhas, que tornam a abordagem deste autor limitada a algumas situações especiais.

## 5.2 A CRÍTICA CONTUNDENTE DE PAUL MATHIEU

A primeira crítica que teve uma maior repercussão, inclusive com respostas ríspidas por parte de De Soto, partiu de Paul Mathieu, no Forum for Development Studies, realizado na Noruega em 2002. MATHIEU (2002, p.367) inicia seu trabalho afirmando que possui alguns pontos em comum com De Soto no que tange às políticas e projetos de desenvolvimento das zonas rurais:

Hernando de Soto's publications have offered some fundamental insight into rural development policies and projects. To me, the most important point is the following: the poor need access to the world of written and legal information in order to improve their position in society, to be able to invest some of their assets more freely and more effectively, and eventually, if these investments are successful, to generate more wealth and income. Another important point that has already been studied by some social science scholars during the last ten years is that property is first and foremost a social relationship and, consequently, land tenure issues deal first with meanings rather than things or legal rights.

Para MATHIEU (2002), cujos trabalhos anteriores também focaram a questão fundiária, o acesso à terra e a segurança jurídica são dois temas de suma importância para as camadas mais pobres que residem na área rural. Em primeiro lugar, o acesso à terra, quando encaminhado de forma segura e respeitando as leis existentes, oferece uma boa base para que se obtenha o retorno sobre todos os investimentos realizados na propriedade. Por último, os direitos de uso da terra fundamentados em costumes locais, estão se tornando problemáticos e inseguros devido principalmente à escassez de terras e ao maior envolvimento dos produtores no mercado internacional de produtos primários.

Após ressaltar os pontos em comum com o trabalho de De Soto, MATHIEU (2002) destaca alguns itens nos quais discorda, e coloca duas questões fundamentais:

- (1) Será que os informais possuem habilidade, competência e estão preparados e dispostos a se tornarem empresários se os seus ativos forem incorporados ao sistema legal de propriedade? Para Mathieu, nem todos os pobres dos países em desenvolvimento reúnem tais características, o que invalida parte das premissas de De Soto.
- (2) Os títulos de propriedade sobre a terra não representam uma condição suficiente ou necessária para que tenha início o processo de criação de um mercado de terras, assim como não garantem a expansão do investimento na agricultura.

Não basta apenas a legalização dos ativos que pertencem aos empresários informais para que a economia alcance um alto grau de desenvolvimento, como destaca MATHIEU (2002, p.368): “Investment, growth of agricultural production, rural markets of factors and the future distribution of land assets interlinked; economic, social and political processes represents particular interests and can have specific consequences in these processes”. É quase um consenso entre os autores, como afirma ADELMAN (2000), que apenas um único fator não pode provocar isoladamente o crescimento da economia.

Em seu livro introdutório de economia, MANKIW (1999) ilustra os dez princípios básicos da ciência econômica. O princípio quatro explica que as pessoas respondem aos incentivos. Os agentes econômicos reagem a cada restrição imposta, seja pelas leis do mercado, pela legislação formal ou informal. EASTERLY (2004, p.10) analisa de que forma empresas privadas, funcionários do governo, indivíduos e mesmo os doadores de ajuda financeira reagem a incentivos:

[...] pesquisas mostram que nem sempre, no nível individual, o crescimento econômico da sociedade é compensador para funcionários do governo, doadores de ajuda, empresas privadas e grupos familiares. Frequentemente os incentivos os conduzem a outras e improdutivas direções.

Para MATHIEU (2002, p.368) as relações de poder entre os diversos grupos são de fundamental importância para explicar qualquer mudança mais profunda que venha a ocorrer:

Experience shows that power relationships and State institutions (and their relations with the rural and non-rural elites) play a central role in these processes. [...] These decision makers who intervene in this formalization process are political players and they have vested interests in land ownership.

NORTH (1981, 1990) destaca a importância dos grupos de interesse, e demonstra que quando maior a força dos governos em estabelecer leis que resultem em desestímulo à criação de riqueza, mais ineficiente será a estrutura de direitos de propriedade. Ao se referir ao sistema político sugerido por North, GALA (2003, p.97) afirma que: “Um sistema político ideal seria aquele que produzisse uma estrutura de propriedade que maximizasse o produto econômico de uma sociedade”. A crítica de Mathieu é pertinente, principalmente em países cujas elites possuem seus representantes em todas as esferas públicas e governamentais, inclusive no poder judiciário, e que utilizam todos os mecanismos possíveis para defender seus interesses.

Mesmo tendo sido eleitos por uma ampla maioria, os políticos tendem a defender os interesses daqueles que financiaram suas campanhas. Estas elites não deixariam os políticos tomadores de decisões fazerem algo que provocasse redução nos benefícios, políticos ou pecuniários, que almejam obter. Os políticos sabem que, se contrariarem os interesses daqueles que o apoiaram, é bem provável que percam apoio, tanto político como financeiro, na próxima eleição. Desta forma, os políticos, apesar de eleitos pelo voto popular, tendem a traçar seu comportamento em prol da defesa dos interesses dos grupos que os apoiaram (TULLOCK et al., 2005).

Ao analisar a estrutura fundiária da África, MATHIEU (2002) enfatiza três características que, por sua natureza, dificultariam a implantação das medidas propostas por De Soto:

- A terra é um fator escasso, negociada em um mercado imperfeito, muitas vezes informal, confuso e desregulado. Quando existe alguma forma de regulação, esta se dá através de instituições fracas ou de pouca credibilidade;
- No mercado de terras, a demanda é consideravelmente maior do que a oferta, porém ambas freqüentemente estão profundamente arraigadas em relações sociais, que não são tão visíveis, como práticas econômicas aceitáveis;

- As partes diferem em sua capacidade de agir de forma estratégica, haja vista que possuem diferentes competências e capacidade para entender e praticar as regras em mercados com alto grau de imperfeição.

Conforme sugere MATHIEU (2002), esta junção de mercados fracos e imperfeitos, as restrições provocadas pela diversidade cultural existente em uma mesma região e a forma como os agentes lidam com as regras, põem em cheque muitas das afirmações de De Soto. Em muitos destes países, uma família pode ocupar uma área por décadas, com a terra sendo distribuída entre os herdeiros sem que haja nenhuma documentação comprovando a propriedade da mesma ou a forma como se deu a transação. Cada nação africana possui uma diversidade étnica e cultural significativa, com línguas, religiões e costumes diferentes. Torna-se complicado criar uma regra geral que se pretenda ser seguida da mesma forma por todas as tribos, sendo que muitas delas são inimigas seculares, já tendo inclusive travado guerras sangrentas (MATHIEU, 2002).

Os direitos de propriedades, caso fossem aplicados, ficariam restritos aos membros da própria tribo ou às pessoas que mantivessem boas relações com esta, pois uma pessoa de uma tribo rival dificilmente seria aceita como proprietária naquela região. A impessoalidade que caracteriza as trocas de direitos de propriedade não estaria presente nesta situação. Países latino-americanos possuem, com maior frequência, uma unidade lingüística e religiosa, havendo pouca margem para a ocorrência de tais fatos. Contudo, no continente africano, as dificuldades relatadas por Mathieu são freqüentes, o que reduz o sucesso das idéias De Soto, caso estas venham a ser aplicadas.

Em um estudo sobre o controle da propriedade pelas famílias nas áreas rurais da Etiópia, FAFCHAMPS e QUISUMBING (2002, p.48-49) mostraram a influência da religião e do casamento na distribuição das terras e na intra-alocação de riqueza nas famílias. Os costumes de cada etnia chocam-se com as leis, e a mulher é marginalizada na sociedade etíope, assim como na maioria dos países africanos:

Contrary to advanced economies where patrimonial laws regarding the control and ownership of assets within households are relatively and well known, poor countries are characterised by a mix of state and customary legal systems which singularly complicate analysis. This is particular true of patrimonial law where

legal principles inherit from colonial times or introduced by enlightened elites often conflict with traditional practices and customs, especially in rural areas. The end results in a complex and opaque system in which the rules determining the ownership, control e disposition of productive assets within household vary with location, ethnicity, and religion with the same country.

A Etiópia foi escolhida, segundo os autores, por ser o terceiro país mais populoso da África, por sua diversidade étnica, com cerca de 85 grupos diferentes e pela diversidade religiosa, onde todas as principais religiões do planeta estão representadas. Como relata MATHIEU (2002), existem sistemas de crenças locais baseados em espíritos que governam todas as coisas<sup>34</sup>. Este é um pequeno exemplo das dificuldades de implementação das idéias de De Soto, que propõe a criação de um novo sistema jurídico, que incorpore o que existe de melhor nas regras utilizadas pelos informais juntamente com o que pode ser aproveitado na lei criada pelas elites. Espera-se que em países com tantas etnias e costumes diferentes, dificilmente encontrar-se-ão regras informais homogêneas que possam ser aplicadas a todas as tribos sem a criação de conflitos. As idéias de De Soto poderiam ser aplicadas mais facilmente em países onde houvesse uma certa homogeneidade étnica e cultural, mas dada a diversidade de algumas culturas, como a africana e a asiática, a implementação das mesmas apresenta uma série de obstáculos.

Mesmo dentro de uma tribo existem formas de discriminação, sendo a de gênero muito comum em alguns países. As tentativas de modificar as leis para reduzir as discriminações sofridas pelas mulheres esbarraram nas tradições e costumes locais, tornando-se inócuas (FAFCHAMPS; QUISUMBING, 2002, p.50):

[...] in spite of considerable political turmoil over the last decades, legal reform has only had a limited impact on local traditions regarding patrimonial issues. For example, the 1960 Civil Code gave women more rights than their contemporaries in the United States or Unites Kingdom. However, the civil code maintained the age-old tradition of dispute settlement by personal arbitrated, normally older man within the family or community selected by the disputants. The arbitrators, unfamiliar with or unsympathetic to the new laws, continued to apply old customary laws. [...] The major exception is the distribution and control of land for which the Ethiopian state has played a dominant role through the centuries.

---

<sup>34</sup> FAFCHAMPS e QUISUMBING (2002) utilizam o termo animist para designar religiões africanas cujas crenças baseiam-se em espíritos onipresentes.

Não seria nada fácil tentar combinar os diversos sistemas informais baseados em costumes e tradições com o código legal, ainda que muitos destes costumes tenham se modificado com o passar do tempo em decorrência do maior contato com as regiões mais urbanizadas. Os costumes arcaicos persistem nas regiões mais afastadas, dificultando qualquer tentativa de aceitação repentina de um código formal de leis.

KRUECKEBERG (2004, p.4) cita os conflitos<sup>35</sup> que surgem com são concedidos títulos de propriedade, e também ressalta as dificuldades enfrentadas por mulheres solteiras e mulheres com crianças no mercado imobiliário da África do Sul: “Single women and women with children are often not welcome and have to make special rental arrangements as lodgers.”

Em alguns países ainda prevalece o sistema de castas. Na Índia, pessoas consideradas como pertencentes a uma casta inferior, como os *dalits*<sup>36</sup>, não podem casar ou manter contato físico com outras de uma classe considerada superior. Os *dalits* moram em lugares mais afastados, com pouca infra-estrutura e, até a década de 50, eram obrigados a utilizar sinos para que as pessoas percebessem a sua chegada e pudessem se afastar. Menos de 31% dos *dalits* têm energia elétrica em suas casas, mais de 50% vivem abaixo da linha da pobreza e 85% não possuem terras. Aos *dalits* são destinados os piores trabalhos<sup>37</sup>, e o governo indiano, para protegê-los, estabelece um sistema de cotas onde lhes é reservado um percentual de empregos públicos (RITS, 2005).

Um país que adota costumes segregacionistas termina por cercear a liberdade de grupos ou etnias considerados inferiores que possuem, pela sua própria condição social, reduzido poder de barganha. Estes grupos discriminados dificilmente terão acesso à propriedade nas mesmas condições que as castas consideradas superiores e, mesmo dispondo de propriedades, ainda assim o escasso poder de barganha que possuem reduzirá suas possibilidades de obter uma maior renda. É pouco provável que

---

<sup>35</sup> CROSS (1999) citado por KRUECKEBERG (2004) afirma que a introdução de títulos de propriedade para os ocupantes de terras acentua os conflitos entre donos de terra e arrendatários, assim como entre proprietários e inquilinos.

<sup>36</sup> Os *dalits* são considerados impuros. Em alguns lugares não é permitida a sua presença e, se tocam em um objeto, pessoas de outras castas se recusam a utilizá-lo. Também recebem o nome de intocáveis, pois pela crença hindu, qualquer pessoa que toque um *dalit* se torna amaldiçoada.

<sup>37</sup> Os *dalits* são empregados na limpeza das ruas, como parteiras, ou qualquer outro trabalho que manuseie sangue ou restos de animais, ou seja, os trabalhos que as classes consideradas superiores se recusam a realizar.

os *brâmanes*, classe considerada superior, composta por sábios, filósofos e educadores, aceitem transacionar em condições de igualdade com os *dalits*. Tanto na Etiópia como na Índia, as idéias de De Soto, teriam seus efeitos potenciais consideravelmente reduzidos, em decorrência de costumes e tradições locais.

As mudanças nas regras informais ocorrem com muita lentidão e demoram a ser percebidas pela sociedade, ao contrário das mudanças nas regras formais, como enfatizou NORTH (1981, 1990). Em países com altas taxas de analfabetismo, as mudanças ocorrem de forma mais lenta, principalmente em lugarejos mais afastados das cidades e dos mercados (MATHIEU, 2002).

As mudanças nas leis sem as modificações dos costumes e regras informais terão um caráter inócuo e de alcance reduzido. As mesmas regras informais que garantem a existência de um grande setor imobiliário que funciona à margem de todo o sistema legal, também irão dificultar a passagem para um sistema que pretenda abolir a informalidade. O mundo da informalidade, operando à margem da lei, movimentando uma considerável soma em recursos e abrigando grande parte da população dos países em desenvolvimento só sobrevive porque existe uma estabilidade institucional, mesmo que as regras não estejam codificadas e sejam diferentes em cada comunidade.

O acesso à terra nos países em desenvolvimento vem se modificando em virtude dos financiamentos realizados pelos países desenvolvidos e projetos de agências internacionais de cooperação e desenvolvimento. Ao financiarem os países mais pobres, os órgãos de fomento exigem mudanças institucionais e modificações em relação à questão fundiária. A intervenção destes financiadores e consultores pode influenciar, direta e indiretamente, quem ganha e quem perde e, sobretudo, como e quanto os mais pobres ganharão ou perderão. As diferenças entre os grupos e os indivíduos em termos de sua capacidade de atuar estrategicamente gera importantes conseqüências na sociedade quando as regras do jogo estão sendo modificadas.

Os elevados níveis de analfabetismo dificultam a assimilação do mundo dos documentos escritos e legalizados, mesmo para advogados e juristas, pois as regras nem sempre são claras. MATHIEU (2002), traçando um paralelo com um provérbio



africano<sup>38</sup>, afirma que as elites (crocodilos) entendem facilmente o funcionamento das leis e sabem tirar partido quando estas sofrem mudanças, porém os peixes pequenos nem sempre estão conscientes de tal mudança. DE SOTO (2001) afirma que alguns estudiosos do tema consideram os habitantes dos países em desenvolvimento menos capazes de assimilar as mudanças na legislação, e com isso, poucos benefícios poderiam ser obtidos com tais alterações na estrutura de direitos de propriedade. De Soto não considera o baixo nível de escolaridade, sobretudo nas áreas rurais, como um obstáculo para a implantação e o bom funcionamento de um arcabouço jurídico que regularize os ativos imobiliários nas mãos dos informais.

Ao não considerar o baixo nível educacional dos informais, De Soto superestima sua capacidade de assimilação e adesão às novas regras. A pouca educação escolar associada às normas informais, permeadas de tabus e preconceitos, torna o processo de conversão do capital morto em capital vivo bem menos eficaz. Neste caso existirá um tipo de informação assimétrica que não ocorreria em outro contexto, ou seja, caso os proprietários de imóveis informais possuíssem maior nível médio de escolaridade e pudessem entender melhor, ou buscar mecanismos para compreender as mudanças na lei.

Existiriam algumas pré-condições, segundo MATHIEU (2002), para que as idéias de De Soto pudessem alcançar os resultados almejados no que diz respeito à melhoria do padrão de vida das pessoas mais pobres, que residem em imóveis não legalizados:

- (1) O Estado deve ser capaz e, simultaneamente, desejar constituir novas instituições que controlam a questão fundiária e que sejam amplamente acessíveis a toda a população, incluindo os mais pobres e não-alfabetizados;
- (2) É necessário que a maioria dos pobres, e não somente uma pequena parte deles esteja capacitada e queira aderir de forma bem sucedida ao sistema dos direitos e instituições legais;

---

<sup>38</sup> O provérbio, dito por Basile Guissou, primeiro ministro de Burkina Faso é: "As the river turns, the crocodile turns too".

- (3) O Estado deve possuir funcionários qualificados para implementar o novo regime de administração fundiária e se manter estável, firme e dedicado ao interesse da maioria. Desta forma, o Estado será capaz de alterar as regras do jogo em relação ao acesso à propriedade legal da terra, fazendo com que estas sejam aplicadas.

Assim, para MATHIEU (2002), a teoria de De Soto só é válida se e somente se estas três condições estejam simultaneamente presentes. Destarte, o investimento nas áreas rurais poderia ganhar um grande estímulo, beneficiando a população pobre com aumento na sua renda.

Um outro aspecto que MATHIEU (2002, p.370) destaca é a ênfase que De Soto dá na generalização dos direitos de propriedade, sem analisar as pré-condições existentes para que a propriedade da terra possa ser formalizada:

The question of *access* to the information, institutions and procedures of formalization is indeed fundamental, as De Soto rightly stresses, but the conditions to make this information simpler and widely accessible are far more complicated than just simplifying the law and procedures. Without the right conditions – cultural, social, political (governance and accountability, human resources, etc. – the simplifications procedure will not ensure greater wealth for all and may not benefit to the majority of the rural poor.

Em suas duas obras, De Soto busca convencer seus leitores de que a implantação de um sistema de leis eficiente, que garanta o fácil acesso à propriedade para todas as classes sociais, principalmente aquelas de menor poder aquisitivo, não enfrentará grandes obstáculos. Tal raciocínio apresenta falhas, pois não considera a influência das instituições pré-existentes. Não apenas a criação de uma boa lei, mas também a fiscalização e aplicação da mesma para todos os indivíduos, sem discriminação, é condição fundamental para que o desejado aumento de renda dos menos favorecidos possa ser alcançado.

Para fazer uma transição suave do sistema extralegal para o sistema legal e formal, seria necessária a substituição do atual sistema, que MATHIEU (2002) considera muito complexo, pouco acessível e, freqüentemente, não adaptado às necessidades dos informais. Este sistema atual seria substituído por um outro, cujos

procedimentos legais sejam simultaneamente simples, de fácil acesso e legítimos para os seus beneficiários. Para que tal sistema seja bem sucedido, será necessário, utilizando a metáfora de Hernando de Soto, que a maioria das pessoas esteja capacitada a atravessar a ponte que separa o mundo da informalidade do mundo da propriedade legalizada. Conforme ressalta MATHIEU (2002, p.370), as leis criadas para regularizar a propriedade imobiliária devem incorporar procedimentos que davam sustentação ao outrora setor extralegal: “In order to ensure (cross the bridge) this, the legal sector must be built on the same ‘social contract’ as the one that is effective, stable and meaningful in the extralegal sector”. Neste ponto o pensamento de Mathieu e De Soto converge.

O simples transplante de leis bem sucedidas em outros países desenvolvidos para resolver o problema da informalidade não funcionaria adequadamente, e o próprio De Soto reconhece esta limitação. É necessário incorporar o conjunto de instituições existentes na economia informal ao novo sistema legal. Apesar das restrições às quais os imóveis informais estão sujeitos, os seus detentores vêm ao longo dos anos criando regras informais que garantem o seu funcionamento.

As leis formais podem ser modificadas com relativa rapidez, porém as normas informais mudam com maior lentidão. As tentativas de transplantar legislações que alcançaram êxito em países desenvolvidos não foram bem sucedidas nos países latino-americanos, como demonstra NORTH (1997, p.25):

Since it is the norms (informal) that provide the essential ‘legitimacy’ to any set of formal rules of another society, revolutionary change is never as revolutionary as its supporters desire, and performance will be different than anticipated. More than that, societies that adopt the formal rules of another society (for example, the adoption by the Latin America countries of constitutions similar to the United States of America) will have very different performance characteristics than the original country because both the informal norms and the enforcement characteristics will be different. The implication is that transferring the formal political and economic rules of successful Western market economies to Third World and Eastern European economies is not a sufficient condition for good economic performance.

A terra está se tornando cada vez mais escassa na África, fazendo com que o seu valor aumente e diversos grupos se engajem em disputas, tornando o caminho para a ponte que liga os mercados informais ao mundo formal extremamente tortuoso,

em virtude dos conflitos existentes entre estes grupos. Desta forma, mesmo na ausência de mercados organizados e instituições sólidas estas terras são negociadas em valores monetários. Para MATHIEU (2002, p.371), esta situação confusa não é compatível com a harmonia provocada pelas mudanças institucionais apregoadas por De Soto:

In many rural areas, there is no longer one broadly agreed social contract organizing exchange, interactions and (supposedly) self-enforcing rules on land transactions, but competing and contradictory social contracts (that of the community, and that of the market and competition between individuals), a plurality of competing and unclear norms and meanings between which some people are able to 'manage confusion' and act strategically, while others are not, or very much less. The problem to tackle seriously is thus that 'extralegal law' itself is, in most of contemporary Africa, no longer stable or homogeneously meaningful for the groups that compete for land and local level.

Paul Mathieu encerra seu trabalho com uma série de medidas, todas elas já discutidas aqui anteriormente, acrescentando uma última observação. A maior parte da obra de De Soto centra-se na discussão sobre os direitos de propriedade, porém MATHIEU (2002) acredita que o foco deveria se concentrar primordialmente nas transações, haja vista que seria muito mais realista montar um aparato que facilitasse e organizasse o registro e a formalização das transações realizadas pelos agentes. Operações como venda de terras, arrendamento, herança e penhor deveriam ser registradas para que fossem evitados problemas futuros quanto surgissem questionamentos a respeito do(s) legítimo(s) proprietário(s) de uma determinada área. O registro de tais operações seria mais importante do que a tentativa de formalização de todos os direitos referentes às ocupações fundiárias existentes. Sendo assim, MATHIEU (2002) propõe que esta abordagem deveria ser apoiada e estimulada por organismos de cooperação internacionais, através de projetos bem elaborados.

Este último ponto merece uma ressalva. Não é possível dar ênfase demasiada às transações sem saber se as mesmas podem ser legitimadas. Seria necessário que desde a formalização da primeira transação houvesse a definição clara dos direitos de propriedade, e que estes pudessem ser intercambiados pelas partes envolvidas no processo. Iniciar um processo de registro das transações, sem a garantia total sobre a titularidade dos direitos de propriedade, geraria um clima de incerteza que reduziria o

valor dos ativos, uma vez que no futuro os mesmos poderiam vir a serem reclamados por outro(s) suposto(s) proprietário(s).

### 5.3 A RÉPLICA DE HERNANDO DE SOTO

De Soto não aceitou as críticas de Mathieu, reagindo de forma imediata e ríspida. Talvez por não pertencer ao meio acadêmico e sempre ter ouvido críticas positivas ao seu trabalho, De Soto não tenha apreciado o ponto de vista de Mathieu, que em nenhum momento tentou denegrir os seus estudos sobre a informalidade. De Soto inclusive nega que ambos tenham algum ponto de vista em comum a respeito de questões relativas aos direitos de propriedade para os pobres dos países em desenvolvimento.

Para DE SOTO (2002), a visão de Mathieu é enviesada, pois incorpora uma análise marxista sobre a propriedade privada, mesmo que não siga fielmente as idéias de Marx. É provável que De Soto associe a metáfora que relaciona crocodilo e peixes pequenos com a luta de classe, por exemplo. Esta visão impregnada de conteúdo marxista, na opinião de DE SOTO (2002), distorceria a importância do papel do empresário na sociedade capitalista, pois este é sempre visto como um explorador da mais-valia alheia.

Os ativos legalizados geram um estoque de recursos, ou seja, um fator de produção que cria riqueza para os pobres e, de acordo com DE SOTO (2002, p.377), a abordagem enviesada de Mathieu não lhe permite enxergar tais atributos: “We now know that the legal property system is the hidden architecture that organises the market in *every* Western nation – and the missing framework required to explain the rise of widespread wealth creation in *every* developing nation”. Desta forma, De Soto procura mostrar que seu conceito de direito de propriedade vai muito além de um título do direito de usufruir o ativo.

Para mostrar que Mathieu apresenta uma visão errada sobre os direitos de propriedade dos informais, DE SOTO (2002, p.377) mostra com mais ênfase todas as

virtudes de uma economia cujos direitos de propriedade possam ser plenamente aplicados:

It is property law that provides the framework of rules that organizes the market, the titles and records that identify economic agents, the contractual mechanisms that allow people to exchange goods and services in the expanded market. It is property law that provides the means to enforce rules and contracts along with the procedures that allow citizens to transform their assets into leverageable capital. It is property systems that allow for addresses to be systematically verified, for assets to be described according to standard business practices and to contain the provisions required for people to pay their debts, and for authors of fraud and losses to be easily identified in an expanded market. It therefore follows that those who are excluded from the legal system, mainly the poor, are also excluded from the social market economy.

Na visão de De Soto, em um contexto onde outrora imperava a informalidade e as relações entre os agentes eram marcadas pela insegurança, surgirão novas instituições que se moldarão ao surgimento dos direitos de propriedade. Este raciocínio apresenta uma deficiência, pois De Soto deveria imaginar os direitos de propriedade interagindo com outras instituições no ambiente onde estão instaladas as moradias informais. O mercado, juntamente com as instituições que o regulam, reagirão à criação de novas leis, porém nem sempre com a expectativa positiva pretendida por De Soto. Ademais, a própria criação dos direitos de propriedade receberá influência de outras instituições, sejam elas favoráveis ou não à nova legislação. Torna-se pouco provável o surgimento de uma estrutura que ordenará os direitos de propriedade e que seja totalmente blindada contra a interferência de agentes que serão devidamente afetados pela mesma. Nem mesmo um ditador benevolente poderia aplicar suas idéias integralmente sem a pressão de alguns grupos que tivessem poder de barganha e se sentissem prejudicados.

Como relatam ZYLBERSZTAJN e SZTAJN (2005, p.3), a relação entre Economia e Direito gera implicações no processo de alocação de recursos, pois não é possível tomar decisões em um dos campos sem considerar a reação do outro:

A análise econômica deve considerar o ambiente normativo no qual os agentes atuam, para não correr o risco de chegar a conclusões equivocadas ou imprecisas, por desconsiderar os constrangimentos impostos pelo direito ao comportamento dos agentes. O Direito, por sua vez, ao estabelecer regras de conduta que modelam as relações entre as pessoas, deverá levar em conta os

impactos econômicos que dela derivarão, os efeitos sobre a distribuição ou a alocação de recursos e os incentivos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos privados. Assim, o Direito influencia e é influenciado pela Economia, e as Organizações influenciam e são influenciadas pela ambiente institucional. A análise normativa encontra a análise positiva, com reflexos relevantes na metodologia desta interface.

Para DE SOTO (2002), Mathieu apresenta os habitantes do Terceiro Mundo como pessoas dependentes da proteção dos “países brancos”, o que seria, na opinião dele, uma visão impregnada de ranço colonialista. Sendo assim, seria necessária, na visão de Mathieu, a interferência dos consultores dos países desenvolvidos para evitar os efeitos nefastos da propriedade privada. De Soto exagera nesta colocação, pois a proposta de Mathieu seria o uso da colaboração internacional para ajudar no processo de formalização dos direitos de propriedade, haja vista a confusão reinante nos países africanos e o baixo nível de escolaridade da maior parte da população.

O grande sucesso alcançado nos dias atuais pelos Estados Unidos e países da Europa Ocidental deve-se basicamente, na análise de De Soto, à forma como os direitos de propriedade foram estabelecidos. Quando as leis foram codificadas, boa parte das normas informais foram incorporadas, tornando-as de fácil aceitação por toda a comunidade. DE SOTO (2002) afirma que Mathieu quer negar aos informais dos países em desenvolvimento a possibilidade de converterem seus ativos em riqueza, permitindo a maior expansão econômica destas regiões mais atrasadas.

Na sua réplica De Soto afirma que não espera que todos os informais convertam-se em empresários após a aquisição do título de propriedade, porém se desejarem tornar-se empreendedores, terão esta oportunidade a partir da posse legal dos ativos dos quais dispuserem. Para DE SOTO (2002), os direitos de propriedade não necessariamente estão vinculados ao lado empreendedor dos informais, podendo ter outras funções: acesso à defesa nos tribunais, garantia para a obtenção de crédito com propósitos não empresariais, como, por exemplo, a compra de uma casa ou o financiamento dos estudos, a possibilidade de ter um endereço onde possa ser legalmente localizado, a facilitação do acesso a serviços públicos básicos como água potável e energia elétrica e a redução na probabilidade de confrontos violentos pela posse dos ativos, haja vista que tais conflitos serão resolvidos pelas cortes.

#### 5.4 DIREITOS DE PROPRIEDADE E ACESSO AO CRÉDITO: EXISTE UMA FORTE CORRELAÇÃO?

Diversos autores, normalmente utilizando técnicas econométricas, estimaram a correlação entre os direitos de propriedade e o acesso ao crédito. Para DE SOTO (1987, 2001), quando as pessoas de baixa renda tiveram seus direitos de propriedade reconhecidos, os ativos imobiliários que possuem poderão ser fornecidos como garantia para a obtenção de crédito. Em que grau os pobres que tiveram seus ativos formalmente registrados conseguiram acesso ao mercado de crédito? Ao longo desta seção serão discutidos os resultados das pesquisas realizadas sobre a relação entre direitos de propriedade e acesso ao crédito.

O primeiro país onde as idéias de De Soto foram aplicadas em maior escala foi o próprio Peru. De Soto, por ter sido ministro da Fazenda durante o governo de Alberto Fujimori, encontrou menos obstáculos para implementar suas idéias<sup>39</sup>. Em 1996, sob os cuidados da COFOPRI (Comissão de Formalização da Propriedade Informal), foram concedidos milhares de títulos de propriedade às pessoas mais pobres. Finalmente Hernando de Soto poderia colocar em prática as idéias descritas em seu primeiro livro.

FIELD e TORERO (2006) estimaram a correlação entre direitos de propriedade e outras variáveis no Peru, após a concessão destes títulos de propriedade. Eles compararam grupos que obtiveram os títulos de propriedade com grupos que não conseguiram a regularização das suas posses. E inegável que as pessoas que conseguiram os títulos de propriedade puderam assegurar alguns benefícios legais, como a garantia de permanecer no local e não sofrer nenhuma forma de expropriação. Todavia, após testes econométricos, não foi encontrada uma correlação significativa entre título de propriedade e acesso ao crédito para financiamento de atividades de micro e pequena empresa. Sem citar diretamente De Soto em seu trabalho, FIELD e TORERO (2006, p.25) concluem: “As a result, the growth implications of titling programs may bem greatly overstated”.

---

<sup>39</sup> De Soto aplicou seus planos com o total apoio do governo Fujimori, porém quando o governo passou a adotar uma postura que feria os princípios democráticos, De Soto se afastou do governo.



Um outro fator que merece destaque no referido estudo é a dificuldade de acessar o mercado creditício, ainda que exista um ativo que possa ser usado como colateral. As fortes restrições creditícias foram pouco afetadas pela legalização dos ativos, e mesmo após a distribuição de 1,2 milhão de títulos de propriedades em áreas urbanas, os resultados mostram que o racionamento de crédito ainda é o ponto central que prejudica o ambiente de micro-crédito nas cidades peruanas (FIELD; TORERO, 2006).

Contradizendo parte do que De Soto esperava como resultado do processo de concessão de títulos de propriedade, o principal fornecedor de empréstimos para as pessoas de baixa renda foi o Banco de Materiales, uma instituição governamental. Segundo FIELD e TORERO (2006), este banco respondia por 45% de todas as aplicações em fundos formais. O Banco de Materiales foi criado em 1980 com o objetivo de financiar a construção de residências para pessoas que vivem em assentamentos ou pertencem a cooperativas de casas e associações de casas populares, fornecendo crédito de no máximo 5 mil dólares para ser quitado em até 15 anos. O setor bancário privado de Peru não parecia estar disposto, dado o racionamento de crédito existente na época em que o estudo foi realizado, a fornecer empréstimos para clientes com o perfil do pequeno empresário descrito por De Soto.

Em um outro trabalho, FIELD (2002) constatou que a concessão de títulos de propriedade permite um aumento na oferta de trabalho, pois as pessoas não precisam ficar tanto tempo em casa para manter e proteger seus direitos informais. Além disso, menos tempo é despendido participando de grupos comunitários ou providenciando documentos com reivindicações para alcançar os títulos de propriedade. Destarte, o custo para manter direitos informais resulta do afastamento do mercado de trabalho e na distorção na alocação de oferta de trabalho pelos membros da família (FIELD, 2002).

Um resultado importante alcançado por FIELD (2002), que está em consonância com as propostas de De Soto, diz respeito à resposta positiva da oferta de mão-de-obra em decorrência da aquisição de títulos de propriedade. Ao contrário dos programas sociais, que transferem renda e terminam por reduzir a oferta de trabalho das famílias mais pobres, a concessão de títulos de propriedade exerceria um impacto

positivo na oferta de trabalho. Um outro aspecto observado decorre do fato de que as famílias não utilizam suas casas como fonte de atividades econômicas, o que vai de encontro à pesquisa realizada na área, que não observa uma relação significativa entre direitos de propriedade e taxas de investimento empresarial por parte das pessoas de baixa renda (FIELD, 2002).

O trabalho de FIELD e TORERO (2006) adquire grande importância porque analisa o Peru, em um período imediatamente após a concessão dos direitos de propriedade. As idéias de De Soto foram abraçadas por muitos líderes políticos, porém pouco se fala do resultado de suas aplicações nos países em desenvolvimento.

Outros autores também buscaram estudar a relação entre os direitos de propriedade e outras variáveis, sobretudo o acesso ao crédito. No Brasil, Maria Isabel de Toledo Andrade estudou a relação entre direitos de propriedade e renda pessoal nas comunidades do Caju. Esta dissertação de mestrado, defendida na UFRJ em 2004 sob a orientação do professor Ronaldo Fiani, recebeu o primeiro lugar do 28º Prêmio BNDES de Economia<sup>40</sup>.

ANDRADE (2006) mostrou que as pessoas que possuem o título de propriedade do imóvel no qual residem possuem renda mais elevada, contudo não foi possível identificar de forma clara maior acesso ao crédito. Em seus estudos ela constatou através de cinco variáveis as formas de acesso ao crédito que estavam disponíveis ao chefe de domicílio: conta bancária (conta corrente), conta de poupança, cartão de crédito, cartão de crédito de lojas e dívida ou financiamento. Para abrir uma conta-corrente, obter um cartão de crédito ou buscar alguma forma de financiamento sempre se exige um comprovante de residência (conta de luz, água, telefone, etc.), além de um comprovante de renda. Isto demonstra que essas pessoas se enquadram nos pré-requisitos de comprovação de renda e de local de residência exigido pelos agentes que fornecem crédito.

ANDRADE (2006) afirma que não é possível concluir se existe ou não alguma relação entre as variáveis observadas e o acesso ao crédito quanto aumentam definição e a atribuição dos direitos de propriedade. Para fazer sua análise, a autora dividiu os imóveis de acordo com a sua condição de ocupação em três grupos: (1) sem

---

<sup>40</sup> O BNDES editou esta dissertação em 2006.

escritura e sem documentação da associação de moradores; (2) com documentação da associação de moradores e (3) com escritura definitiva, que representavam 46,4%, 37,7% e 15,9%, respectivamente, do total de imóveis. Se por um lado a proporção dos chefes de domicílio com escritura definitiva possuem caderneta de poupança e conta-corrente é maior do que as dos outros dois grupos, por outro apresentam menor proporção, em comparação a estes mesmos grupos, do uso de instrumentos como cartão de crédito, cartão de lojas e dívidas ou financiamento.

O quadro seguinte, extraído de ANDRADE (2006, p.68), mostra as diversas formas de acesso ao crédito e os grupos supracitados:

QUADRO 5.1 - PROPORÇÃO DE CHEFES COM ACESSO AO MERCADO DE CRÉDITO POR DIREITOS DE PROPRIEDADE NO COMPLEXO DO CAJU EM OUTUBRO DE 2002 (EM %)

Direitos de propriedade	Conta corrente	Poupança	Cartão de crédito	Cartão de lojas	Dívida ou financiamento
Sem escritura ou documentação da associação de moradores	29,2	24,3	21,2	18,6	23,5
Documentação da associação de moradores	29,3	23,0	23,5	24,3	25,9
Com escritura definitiva	29,6	30,5	19,9	18,4	19,7

FONTE: Pesquisa Socioeconômica das Comunidades de Baixa Renda do Caju

Apesar de ANDRADE (2006) não fazer nenhuma conclusão a partir destes resultados, poderíamos inferir que os chefes de domicílio com registro definitivo são mais parcimoniosos e menos propensos a contrair dívidas. Pode ser provável que a sua busca pelo título de propriedade seja fruto deste comportamento parcimonioso. Desta forma, esses indivíduos podem possuir maior consciência da importância dos direitos de propriedade, e com isso, ou comprem propriedades regularizadas ou buscam a regularização das mesmas como forma de aumentar seu patrimônio. Enquanto os chefes de domicílio com títulos de propriedade regularizados possuem maior propensão

a poupar, aqueles sem a escritura definitiva aparentam possuir maior propensão ao consumo.

Avaliar e comparar as diferentes políticas de regularização de imóveis é uma tarefa de difícil realização, pois envolve projetos de natureza distinta, momentos históricos diversos, situações políticas, países e, em muitos casos, regiões diferentes dentro de um mesmo país. Esses fatores exercem considerável influência sobre as políticas de regularização dos ativos imobiliários, e a não consideração dos mesmos faz com que tais políticas nem sempre atinjam os resultados esperados. Além disso, normas distintas e diferentes níveis de organização e consciência da sociedade civil têm forte impacto nos resultados dos programas de concessão de títulos de propriedade (CLICHEVSKY, 2003).

Apesar do êxito parcial de alguns programas de regularização fundiária em países como o Peru, México e Brasil<sup>41</sup>, CLICHEVSKY (2003, P.54) aponta alguns dos motivos para o insucesso da maioria dos programas implantados:

Si compararmos el total de soluciones alcanzadas em relación a magnitud general del problema, se puede concluir que los procesos de regularización han avanzado muy lentamente en relación a las necesidades. En consecuencia, cabe realizar dos preguntas: primero, si las herramientas jurídicas son adecuadas y, segundo, em qué medida son efectivamente aplicadas las que existen y como son aplicadas.

CLICHEVSKY (2003) também afirma que não existe uma correlação entre registro formal dos imóveis e acesso maior ao crédito, sobretudo em instituições bancárias privadas. Assim como Field e Torero, CLICHEVSKY (2003) mostra que a quase totalidade do financiamento obtido pelas pessoas que conseguiram o título de propriedade partiu do Banco de Materiales.

FERNANDES (2002) também cita o caso do Peru como exemplo, afirmando que poucas pessoas obtiveram acesso ao crédito, mesmo após a obtenção do título de propriedade. Além disso, ele observa que a concessão de títulos de propriedade não reduziu a pobreza da sociedade, pois os bancos e outros organismos que poderiam fornecer crédito não encamparam a idéia de financiar as pessoas mais pobres. Como

---

<sup>41</sup> Clichevsky refere-se ao Programa Favela-Bairro, ocorrido na cidade do Rio de Janeiro durante a gestão do prefeito César Maia.

assinala FERNANDES (2002, p.6), o sistema bancário não está preparado para incorporar as pessoas mais pobres ao mercado de crédito:

[...] De Soto has failed to recognize that the poor, despite their poverty, have already amassed assets through access to credit, albeit not from formal institutions. In fact, De Soto has failed to provide evidence that banks and other official financial and credit institutions would be prepared to give systematic credit to the poor, even though there is historical evidence to the contrary.

GALIANI e SCHARGORDSKY (2003) compararam grupos de pessoas que invadiram uma área na província de Buenos Aires, sendo que uma parte das pessoas obteve o título de propriedade enquanto a outra parte não teve o mesmo êxito em decorrência de os proprietários originais do terreno terem recorrido à justiça por não concordarem com a indenização oferecida pelo governo. Desta forma, foi possível comparar dois grupos com características e histórias semelhantes, mas cuja diferença maior consistia em possuir ou não um título de propriedade.

Um dos pontos centrais da obra de De Soto é contestado por GALIANI e SCHARGORDSKY (2003), que não encontraram resultados significativos no aumento da renda recebida pelos informais e no acesso ao mercado de crédito após a concessão de títulos de propriedade. Por outro lado, possuir o título de propriedade reduz a evasão escolar no ensino médio e aumenta o investimento na residência. Os autores também constataram que as famílias que possuem títulos de propriedade são menores, e investem mais na educação dos seus filhos. Por outro lado, suas casas são maiores em comparação às casa das pessoas sem títulos (GALIANI; SCHARGORDSKY, 2003). Mesmo que os títulos de propriedade melhorem as condições de vida das famílias que os possuem, a dificuldade em acessar ao mercado de crédito, juntamente com a baixa renda derivada do trabalho, ainda persistem.

Conforme relatam GALIANI e SCHARGORDSKY (2003), existe uma forte demanda por crédito informal, oriundo de empréstimos de parentes, amigos, vizinhos, colegas e do comércio, este último na forma de alimentos e outros bens de consumo, que são comprados a prazo após estabelecimento de vínculos com os comerciantes locais. De qualquer forma, o acesso a esta modalidade de crédito não é afetado pela

legalização dos ativos imobiliários, sobretudo quando existe racionamento no acesso ao crédito.

Para MC KECHNIE (2006), as reformas instituídas em áreas urbanas não possibilitaram maior acesso ao crédito formal no Peru. Por outro lado, nas áreas rurais aumentou a correlação entre direitos de propriedade e acesso ao crédito, porém o crédito formal permanece limitado. Ela ressalta que a capacidade de obter crédito está mais fortemente correlacionada à renda do que aos direitos de propriedade. Ainda segundo MC KECHNIE (2006), os novos títulos de propriedade aumentam apenas o acesso ao crédito informal.

Ainda que não tenha se reportado ao primeiro livro de Hernando de Soto, o estudo de FEDER et al. (1988) encontrou uma correlação positiva entre concessão de títulos de propriedade e melhoria no acesso ao crédito em áreas rurais da Tailândia. Neste país, os fazendeiros que possuíam suas terras legalmente registradas realizavam maiores investimentos e obtinham uma maior produção do que os fazendeiros que não possuíam títulos de propriedade.

FEDER e NISHIO (1998) revisaram a literatura sobre o tema e constaram que o registro de terras provocava os seguintes resultados: valores mais altos para as terras no Brasil, Honduras, Tailândia, Filipinas, Peru e Indonésia; maiores investimentos na terra no Brasil, Honduras, Costa Rica, Jamaica e Gana; e aumento da produção e da renda no Brasil, Costa Rica, Equador e Paraguai. Entretanto, estes mesmos autores citam casos de estudos empíricos em que a regularização das terras em áreas rurais não provocou elevação nos investimentos e na produtividade, como ocorreu no Quênia (MIGHOT-ADHOLLA et al., 1991 e CARTER et al., 1994), Ruanda (ROTH et al., 1994) e Somália (PLACE ; MIGHOT- ADHOLLA, 1998).

Para BYAMUGISHA (1999), o processo de regularização de terras possui três efeitos ambíguos: (1) O título de propriedade tem significância estatística, apresentando efeitos positivos no desenvolvimento financeiro no longo prazo; (2) O gasto público no registro de terras, um indicador da qualidade dos serviços de registro de terra, apresenta forte correlação e positivos efeitos de longo prazo no crescimento econômico e (3) Os títulos de propriedade possuem efeitos significativamente negativos sobre o

crescimento econômico no período imediatamente após a sua ocorrência. BYAMUGISHA (1999, p.23) apresenta uma explicação para este terceiro efeito:

Our guess is that it may be due to the influences of prices increases and speculation in land (often associated with land titling) which tender to deter investment in land and in land intensive activities. On addition, it is possible that bankers and investors may take a wait and see attitude in transaction with new (and old) titles until the dust has cleared.

Os estudos de Hernando de Soto, apesar de terem se inspirados na historiada do processo de regularização dos direitos de propriedade dos Estados Unidos do século XVIII, enfocam os direitos de propriedade em áreas urbanas. A maior parte dos estudos citados anteriormente tem como foco as terras situadas em áreas rurais, destinadas principalmente à agricultura e pecuária, contudo, os trabalhos que abordam as áreas urbanas não encontraram uma correlação estatística significativa entre direitos de propriedade e maior acesso ao mercado de crédito.

## 5.5 OUTRAS CRÍTICAS AO TRABALHO DE DE SOTO

Além de WOODRUFF (2001), que teceu críticas à metodologia adotada por De Soto para estimar o total do capital morto existente em alguns países em desenvolvimento, outros autores se referem de forma muito crítica aos métodos e resultados alcançados por ele. Para MARCUSE (2004), De Soto só pode estimar um valor para os imóveis quando os estes forem regularizados. Enquanto isto não acontece, não existe a possibilidade de contrair empréstimos utilizando tais ativos como garantias, e por isso fica difícil estimar o valor dos mesmos.

GILBERT (2002, p.1-2) considera De Soto como um autor que se apropriou das idéias de outros sem dar o devido crédito “Hernando de Soto seems to have the knack of convincing decision-makers that he has invented something new. The novelty of ‘his’ message is exaggerated by his less than honest habit of failing to cite virtually any of his sources”.

Por outro lado, é inegável a influência de De Soto no Peru, bem como nos Estados Unidos, onde seu trabalho é bastante conhecido e elogiado. Para GILBERT (2002), o sucesso alcançado pela obra de De Soto entre o presidente George Bush e os norte-americanos se deve ao seu discurso em favor de um importante valor para o país: a propriedade.

Uma das críticas feitas ao trabalho de De Soto reside no fato de em muitos em desenvolvimento as terras ou foram compradas ou distribuídas pelos governos para estimular a colonização. Como exemplo, GILBERT (2002) cita o caso da região sul do Brasil. Além disso, o título de propriedade vai perdendo a importância quando os invasores percebem que a possibilidade de serem expulsos do local e terem sua casa destruída é bastante reduzida. Mesmo durante as ditaduras militares na América Latina havia uma certa relutância em desalojar os pobres de suas casas construídas em terrenos invadidos. Era muito mais provável que esses governos fornecessem serviços públicos para esses assentamentos do que os destruíssem (GILBERT, 2002).

SACHS (2005, p.321) também critica esta crença em um único fator para explicar os fracassos na trajetória de desenvolvimento dos países mais pobres, e enumera suas observações a partir do título do segundo livro de De Soto:

The subtitle to *The Mystery of Capital* claims that the book will explain “Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else.” The problem is that capitalism is not failing everywhere else. Many developing countries are growing rapidly, but others are stuck. Many that are growing especially fast, such as China and Vietnam, have certainly not solved the problem of titles and deeds! Many non-Western countries now at high-income levels, such as Japan, Korea, and Taiwan, followed distinctive pathways of legal development.

Mais adiante, SACHS (2005) afirma que todos os fatores únicos apontados como causa do subdesenvolvimento falharam quando submetidos a testes científicos. Isto ocorre porque as diferentes taxas de crescimento dos países dependem de uma série de fatores, como renda inicial, nível de educação, taxa de fertilidade, clima, política comercial, doenças, proximidade dos mercados. Contudo, existe um fator principal citado por este autor: a qualidade das instituições econômicas: “... the quality of economic institutions, just to name a few of the relevant variables” (SACHS, 2005, p.



322). O maior desafio é compreender quais dessas muitas variáveis impõem obstáculos particulares em circunstâncias específicas.

Existe um viés da propriedade na política e cultura dos Estados Unidos que estabelece uma grande divisão entre a propriedade do imóvel e o arrendamento do mesmo. Esta divisão concede privilégios aos direitos do proprietário de terras em relação aos direitos dos trabalhadores (KRUECKEBERG, 2004).

Ter o imóvel com o objetivo de utilizá-lo como garantia para a aquisição de financiamento pode ser perigoso. Nos Estados Unidos, a taxa de proprietários de imóveis em relação à população o país é de 67%. Aproximadamente 75% de todos os proprietários de imóveis possuem uma hipoteca. Isto seria muito diferente do aluguel? A resposta mais provável é não, pois aqueles que deixam de quitar a hipoteca sofrem penalidades similares àquelas pessoas que deixam de pagar o aluguel. Desta forma, mesmo que este percentual de 75% de pessoas endividadas não possa ser classificado no sentido *strictu* como sendo de proprietários, isto não significa que estas pessoas sejam oprimidas pelo fato de possuírem uma hipoteca. Estudos demonstram que quanto maior a renda e o nível educacional, maior é a probabilidade de utilizar o imóvel para contrair empréstimos (KRUECKEBERG, 2004).

Na visão de MARCUSE (2004, p.42), nada assegura que as pessoas de baixa renda, caso obtenham empréstimos utilizando seus imóveis como garantia, venham a utilizar tais recursos para investir: "... the poor mortgagor who had suddenly acquired \$500 is much more likely to spend it on shoes for the children or to fix the roof instead of investing it in financing na enterprise."

Em consonância com as idéias de Marcuse, ARBACHE (2003, p.37) destaca a importância do crédito informal para outras utilizações que não o investimento em uma atividade empresarial:

Do ponto de vista da demanda, o segmento de baixa renda excluído do sistema financeiro formal tem necessidades financeiras diversas que não se limitam ao crédito produtivo, as quais variam em função da renda, dos eventos do ciclo de vida (morte, casamento, festas), emergências (doenças) e oportunidade (iniciar negócio, ampliar negócio, reforma da casa, educação). Essas necessidades têm sido atendidas por intermédio de mecanismos informais, onde se destacam o crédito de fornecedores, crediário das lojas, fiado, crediário de terceiros, empréstimos de parentes e amigos, empréstimos do patrão, agiotas e caixinhas de empresa.

MARCUSE (2004, p.46-47) ainda critica o fato de pessoas de baixa renda arriscarem suas residências em troca de financiamento:

Without radical changes in our legal system, the ability to pay is going to be a critical component of security of tenure, and for those with low or insecure incomes, that means support from somewhere else. [...] Homeownership that leaves shelter at risk, that comes at the sacrifice of other necessities or other possibilities, or that is put forward as the only way of protecting a tenant with an opportunity for decent housing is an illusion.

As pessoas devem ser capazes de conseguir empregos, ainda que na economia informal, que lhes permitam pagar tanto os aluguéis como os financiamentos obtidos por meio da hipoteca da residência. Sem essa condição, tanto o mercado de locação de imóveis como o de financiamento para as pessoas de baixa renda não funcionará de forma eficiente, o que permitiria disponibilizar crédito em maior volume e com taxas mais baixas.

MC KECHNIE (2006) afirma que as reformas propostas por De Soto são um importante passo na direção correta, mas que estas não representam a solução completa para o problema do atraso econômico. Ao dar como exemplo o setor agrícola, ela argumenta que os recursos obtidos são de pequeno valor. Estes recursos são utilizados, de modo geral, com propósito de subsistência da atividade, como a compra de sementes ou o aluguel de um trator, quando na realidade deveriam ser maior em termos de valor para poderem ser usados para adquirir equipamentos que permitissem um aumento na produção e na renda.

## 5.6 DAS DIFICULDADES EM ASSEGURAR OS DIREITOS DE PROPRIEDADE E O ACESSO AO CRÉDITO

As instituições possuem um dinamismo próprio e diferem muito de um país para outro e mesmo entre as regiões de um mesmo país. Se compararmos sociedades ocidentais, como a sociedade norte-americana, que serviu de base para os estudos de Hernando de Soto, com sociedades não-ocidentais, poderemos perceber que essas diferenças tendem a ser ainda maiores.

Nem todas as sociedades têm como objetivo primordial o aumento do estoque de capital e, conseqüentemente, da riqueza. Em sociedades tribais, como as que ocorrem em alguns países africanos, parte da terra é cultivada de forma exclusiva durante alguns períodos, enquanto em outros períodos esta mesma terra é cultivada coletivamente. Há gerações este tipo de procedimento tem sido adotado. Neste contexto, fica difícil saber quem seriam os proprietários de cada lote de terra caso a mesma fosse fracionada e dividida entre os habitantes. Além disso, existem mecanismos informais de crédito entre os membros da tribo, sendo que algumas formas de endividamento podem ultrapassar mais que uma geração (COUSINS; HORNBY, 2007).

Freqüentemente os programas que concedem títulos de propriedade substituem sociedades tradicionais ou sistemas baseados em costumes onde a terra é manejada pelos membros da comunidade, cujo comando é exercido por chefes tribais ou um conselho formado pelas pessoas mais idosas. Em alguns casos, os sistemas baseados em costumes são mais seguros, estáveis e confiáveis do que aqueles ancorados em títulos de propriedade emitidos pelo governo (KRUECKEBERG, 2004).

KRUECKEBERG (2004) relata que as pessoas dos países em desenvolvimento desejam obter empregos que lhes permitam garantir uma renda, ao contrário do que relata DE SOTO (1987, 2001), que sempre ressalta o lado empresarial das pessoas pobres destes países. SCHAEFER (2004, p.30) segue a mesma linha de raciocínio de De Soto: "... financial security for most poor people is not a question of obtaining capital to expand a business. They are mainly business owners, not employees."

Alguns autores questionam o fato de as pessoas utilizarem seus imóveis como colateral, principalmente se o objetivo for apenas o consumo. De acordo com Francisco OLIVEIRA (2006), as residências informais são construídas para servirem como moradia, e não para serem utilizadas como colaterais para busca de financiamento. Sua função maior seria o valor de uso, consubstanciada na quantidade de trabalho despendida para a sua construção, muitas vezes realizada pelo próprio morador.

Seguindo a mesma linha que Oliveira, MARCUSE (2004, p.41) faz algumas críticas à possibilidade de se utilizar o imóvel como colateral:

When I was practicing law, we would always advise our clients not to put their homes at risk (pledge them as security) in any business venture; we (and they, almost universally) felt that protecting their home and that of their family was more important than whatever increase in the expectation of profit putting it at risk might bring. Titling a home and treating it as an asset, as likely collateral for a loan (assuming a significant mortgage), is not the same as providing security of occupancy or treating the home as shelter.

Outros fatores podem aumentar a probabilidade de perder o imóvel. As pessoas podem vir a contrair empréstimos com agentes inescrupulosos, que lucrarão não apenas por meio das taxas e comissões cobradas sobre os empréstimos. Esses agentes podem criar regras que dificultam o pagamento da dívida e ao mesmo tempo permitem a rápida retomada do imóvel. Mais adiante eles revendem esta propriedade para outra pessoa e o processo reinicia. As pessoas não somente ficam sem o imóvel como também sofrem perdas financeiras MARCUSE (2004). Como MARCUSE (2004, p.41) destaca ao se referir a essas situações: “Under such circumstances, title becomes more a nightmare than a dream.”

Os direitos de propriedade adquirem suma importância em um contexto onde a terra é um fator escasso e existe o incentivo para que o investimento associado a esta ocorra. Além desses fatores, o aumento da densidade populacional, melhor acesso aos mercados, a introdução de inovações tecnológicas que elevam a produtividade da terra e as mudanças técnicas endógenas também contribuem para que a terra seja mais valorizada (DENINGER; FEDER, 1999).

A assimetria de informação faz com que atores estabelecidos no mercado fundiário tenham maior acesso a informações sobre a disponibilidade de financiamentos e possuam maior poder e recursos disponíveis que o restante da população. LEONARD e AYUTTHAYA (2007) descrevem o que acontece na Tailândia:

[...] o poder de compra de investidores urbanos excede aquele de pequenos agricultores. Tal desigualdade favorece os compradores da cidade, aumentando suas oportunidades de lucro e, também, o preço da terra, que se torna inacessível para os sem terra, os pobres e a futura geração de pequenos proprietários. Os interesses de investidores e agricultores diferem substancialmente. A compra com fins especulativos por parte dos primeiros pode levar a rupturas nos padrões locais de desenvolvimento, como vem sendo observado no Norte da Tailândia.

A compra de terras para fins especulativos, ou mesmo a invasão de terras públicas e propriedades privadas, podem se constituir em uma fonte de renda para esses grupos que possuem informação privilegiada. Conforme ressalta NERI (2002, p.28), qualquer plano de regularização das propriedades imobiliárias informais deve estabelecer mecanismos para evitar invasões com fins especulativos:

Deve-se atentar para o uso da regularização fundiária com moderação a fim de se evitar ressaca do processo. O objetivo final é aumentar o direito de propriedade dos pobres já estabelecidos em suas respectivas propriedades e não motivar invasões que acarretariam diminuição, e não aumento, dos direitos de propriedade.

Fica claro na visão deste autor que o objetivo da regularização é o uso do imóvel como moradia, o que se contrapõe à idéia de oferecer o mesmo como colateral para a busca de financiamento.

De acordo com YUNUS (1999), fundador do Banco de Grameen e ganhador do prêmio Nobel da Paz em 2006, o acesso ao crédito financeiro deveria ser um direito universal devido aos grandes benefícios sociais gerados. As pessoas deveriam também ter acesso à educação escolar, ainda que esta não fosse condição obrigatória para o recebimento do microcrédito. Os recursos financeiros seriam, na visão de YUNUS (1999), mais importantes do que o treinamento formal, pois estas pessoas já possuem habilidades que lhes permitem gerar renda, faltando-lhes apenas o capital necessário para iniciar ou expandir seus empreendimentos.

Contudo, YUNUS (1999) reconhece que o microcrédito deve ser um instrumento capaz de melhorar a vida das pessoas e não apenas uma medida assistencialista. Para o sistema se manter sustentável é necessário que os investimentos apresentem retorno positivo. O perdão de dívidas arruinaria o negócio e prejudicaria sua reputação, pois retiraria os incentivos que os devedores teriam para quitar seus débitos. Mesmo diante de choques adversos, as dívidas não devem ser anistiadas, mas sim renegociadas, com alongamento dos prazos e redução das prestações (YUNUS, 1999).

Todavia, o microcrédito fornecido pelo Banco de Grameen não se fundamenta no uso da terra como colateral, mas sim no princípio da solidariedade, onde as pessoas

de um grupo são responsáveis por cobrir o débito daquele integrante que não quitou sua parte na dívida. Desta forma, os próprios integrantes podem selecionar melhor as pessoas que tomarão parte do grupo e, com isso, reduzir as possibilidades de perdas. Tal sistema só é possível em pequenas comunidades onde as relações pessoais são solidificadas e existem laços de confiança e instituições informais que norteiam o comportamento do grupo. De modo geral, os valores fornecidos pelos sistemas de microcrédito são baixos. Nas palavras de NERI (2002, p.28):

Vizinhos conhecem melhor os detalhes da capacidade de pagamento do que uma financeira poderia jamais sonhar. A disposição de se entrar num esquema do tipo 'um por todos e todos por um' informa tudo o que os credores gostariam de saber sobre os devedores, sem precisar investigar.

O microcrédito deveria ser incentivado nos locais onde o mercado de crédito bancário é limitado, seja pela escassez de agências ou pelas barreiras geográficas que elevariam os custos de transação. Entretanto, se o objetivo da regularização dos imóveis informais é expandir as possibilidades de negócios dos seus possuidores, libertando-os das relações informais e dos vínculos de amizade e parentesco, parece contraditório pensar em adotar um programa de microcrédito que seja baseado em relações pessoais de vizinhança. Para DE SOTO (2001), os títulos de propriedade tem por objetivo transformar o capital morto, ou seja, aquele capital circunscrito em um ambiente onde predominam relações pessoais, em capital vivo, onde tomadores e fornecedores de empréstimos não se conhecem e o acesso ao crédito se dá por meio de intermediários financeiros bancários.

Outros fatores, não mencionados por De Soto, podem tornar inócuos os efeitos do estabelecimento dos direitos de propriedade, sobretudo em terras comunais. Em algumas tribos, determinados locais de uso comum são considerados sagrados. Costumes e tradições têm sido passados de pais para filhos por várias gerações. Desta forma, dividir essas áreas com o objetivo de criar direitos de propriedade em terras de uso comum poderá levar à introdução de pessoas de fora da tribo que não compartilham as mesmas crenças e rituais (LEONARD; AYUTTHAYA, 2007).

## 5.7 AS FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE

A cidade do Rio de Janeiro tornou-se referência nos estudos sobre o tema da informalidade, seja em economia ou moradia. Segundo dados do IBGE, a cidade do Rio de Janeiro é o local onde se tem a maior predominância do setor de serviços na economia, e por isso possui um elevado índice de informalidade tanto no emprego como na atividade econômica, sobretudo no setor de comércio. Além disso, existem muitas favelas localizadas em áreas nobres da cidade, cujos imóveis, ainda que não possuam títulos de propriedade, alcançam altos valores no mercado imobiliário. Desta forma, emprego e moradia informal estão fortemente correlacionados na cidade do Rio de Janeiro. Como ressaltam CRETTON e ALEM (2001, p.1): “A cidade do Rio de Janeiro detém uma dinâmica imobiliária das mais efetivas, o que a transforma numa rica fonte de estudos e pesquisas para um melhor entendimento do real funcionamento da lógica deste complexo setor”.

CAVALIERI e OLIVEIRA (2006, p.4) buscam no desequilíbrio entre oferta e demanda de imóveis a causa do crescimento desordenado das favelas da cidade do Rio de Janeiro:

Na situação carioca, bem como na de muitas cidades latino-americanas, as contradições na ocupação do espaço urbano estiveram associadas a um processo em que o aumento da classe trabalhadora nas cidades ocorreu em proporção superior à produção de habitação popular pelo Estado. Aos componentes dessa classe que migraram em busca de melhores condições de sobrevivência, restou se fixar nos lugares cuja ocupação foi impedida formalmente ou desvalorizada por ser inadequada. Neste contexto, a produção informal de habitações e assentamentos surge como uma estratégia de acesso à cidade.

O fato de o Rio de Janeiro ter sido a capital do país até o início da década de 60, juntamente com o rápido processo de urbanização, propiciou o ambiente favorável para o estabelecimento de uma corrente migratória que buscava oportunidades de emprego.

Os preços dos imóveis em favela não guardam uma correlação tão forte com os imóveis regularizados de uma mesma região, como preconiza o senso comum. Para

ABRAMO (2005, p.14), imóveis em favelas possuem outras características que determinam seu valor: "... há uma lógica interna aos mercados informais que determinam os seus preços; uma lógica endógena na formação dos preços e que deve ser identificada a partir de variáveis e características do território da(s) favela(s)".

As relações sociais desenvolvidas entre os membros das comunidades, tão destacadas por De Soto pela sua onipresença nas relações informais de moradia e trabalho, também são citadas por ABRAMO (2005, p.17):

Podemos imaginar que a dinâmica de aglomeração nas favelas comporta elementos de economia de redes e formas de governança particulares que potencializam e/ou bloqueiam a dinâmica aglomerativa dos processos da economia espacial. Sendo essas economias de rede comunitárias e governanças locais resultado de um processo de consolidação das condições de habitabilidade em cada favela, elas seriam portadoras de um história e sua trajetória condiciona as possibilidades presentes e futuras.

Alguns fatores presentes nas residências informais, e que a tornam valorizadas, provavelmente não estarão presentes em um mercado imobiliário regulado. Como mostra ABRAMO (2007, p.20), uma das vantagens de residir em uma favela é a possibilidade de expandir o imóvel sem estar sujeito às restrições urbanísticas: "Another unique aspect of the *favela* is the relative freedom in how to use the land and build one's own house, an attribute that is highly valued". Em alguns casos, tal liberdade extrapola os limites legais, urbanísticos e de segurança, como mostra a reportagem do jornal O Globo de 02/06/2007 sobre obras irregulares na favela da Rocinha, onde está em construção um prédio de onze andares sem elevador e com escadas estreitas. A mesma reportagem retrata que na favela do Rio das Pedras está sendo construído um prédio de cinco andares com aproximadamente cem quitinetes. Em ambos os casos, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro nada fez para impedir a continuidade das obras.

A laje pode ser utilizada para a expansão do imóvel, seja para moradia própria ou para a locação, o que gera uma fonte adicional de renda. A concessão dos títulos de propriedade obrigaria essas pessoas a seguir regras que reduziriam suas possibilidades de expandir o imóvel. Além disso, a pagamento de impostos e outras taxas reduziria a renda disponível destas pessoas. Parte do valor de uso e de troca destes imóveis advém desta liberdade arquitetônica e do não pagamento de



determinados impostos e taxas que incidiriam sobre o imóvel caso este fosse regularizado (ABRAMO, 2007).

Para THISSE (1998) citado por ABRAMO (2003c), a escolha do local de moradia está fortemente correlacionada ao mercado de trabalho. ABRAMO et al. (2003c) realizaram pesquisa na favela do Jacarezinho, comunidade com 58 mil habitantes em 2003, situada na zona norte do Rio de Janeiro. Esta pesquisa buscou identificar características do mercado imobiliário, até então desconhecidas pela maioria dos estudos existentes.

ABRAMO et al. (2003c, p.2) aponta outros fatores que estimulam o mercado imobiliário nas favelas do Rio de Janeiro:

Há estabelecimentos (na favela) de comércio e prestação de serviços dos mais diferentes tipos e portes, desde supermercados até agências bancárias, passando por pequenos bares, oficinas de automóveis e agências de serviços públicos. Todos funcionam, normalmente, seguindo as regras de mercado. As diferenças em relação ao resto da cidade se dão quanto ao grau de informalidade que nas favelas é maior. Mesmo assim, nas grandes favelas, muitos estabelecimentos pagam impostos, têm licença de funcionamento e registram seus empregados.

É possível vislumbrar a favela como um local onde moradia e trabalho informal estão presentes, ainda que em algumas favelas existam vários empreendimentos formais. Mesmo que poucos residentes possuam os títulos de segurança, ABRAMO et al. (2003c, p.3) ressalta que:

O mercado imobiliário de compras e aluguel funciona perfeitamente, dando aos agentes confiança na segurança das transações efetuadas e certeza da possibilidade de operações futuras. É comum haver organismos comunitários locais, que funcionam como cartórios, registrando as negociações realizadas, uma vez que a propriedade, embora efetiva, não seja totalmente formalizada.

Os mercados podem funcionar, ainda que com falhas, dadas as restrições impostas pela ausência dos títulos de propriedade. Isto vale para o mercado imobiliário também, cujas restrições para a realização de transações sempre estiverem presentes na economia brasileira. Desta forma, as instituições informais que emergem neste contexto conseguem compensar a ausência dos títulos de propriedade e regular as

transações entre os agentes econômicos, ainda que este mercado não funcione tão bem quanto um mercado formal amparado por todos os aspectos legais.

O crédito informal é muito comum nas comunidades carentes do Rio de Janeiro. As pessoas obtêm crédito no comércio legal e também empréstimos de parentes e amigos na forma de dinheiro, cheque o mesmo do empréstimo do cartão de crédito. Observa-se que as modalidades de crédito utilizadas por esses moradores de comunidades pobres não exigem a necessidade de garantias, porém os juros cobrados são elevados. É possível perceber com clareza que este crédito é direcionado majoritariamente para o consumo. Além disso, verifica-se também que essas pessoas financiam compras de outras pessoas, em uma forma de crédito informal. Tais relações são possíveis em grupos fechados e raras vezes visam o lucro para o intermediário, que cede seu nome para a concretização da transação.

Esta mesma pesquisa apontou que os maiores gastos dos residentes em favela são direcionados para a manutenção do lar<sup>42</sup>. Este fato se repete em todos os estratos de renda. Em seqüência vêm os gastos com alimentação no município, transporte, alimentação fora do município, despesas com veículo próprio e vestuário. Mesmo em itens como lazer, que enquadram-se na categoria de bens superiores, o ordenamento das despesas das pessoas que residem nestas favelas não foi significativamente diferente daquelas que moram em áreas da cidade consideradas mais nobres. Isso demonstra que, a despeito da renda menor, os hábitos de consumo das pessoas seguem uma mesma tendência.

A segurança da propriedade da terra é de suma importância para a decisão de investir em áreas rurais, haja vista que muitos investimentos necessitam de um longo prazo para apresentarem retorno líquido positivo, como afirmam DEININGER e FEDER (1998). Por outro lado, quando se aborda áreas urbanas, algumas ressalvas precisam ser feitas. Os investimentos totais normalmente são de menor vulto e a quantidade de investimentos específicos tende a ser reduzida, o que reduz parcialmente os efeitos dos títulos de propriedade sobre os investimentos. Além disso, tais investimentos podem ser

---

<sup>42</sup> Neste item estão incluídos os gastos das famílias com aluguel de moradia, imposto predial, condomínio, água e esgoto, energia elétrica, telefone, gás encanado, taxa de lixo, serviços domésticos, gás de botijão, lenha, dedetização, carvão vegetal, consertos de aparelhos domésticos, consertos de móveis e outros.

realizados ao longo do tempo. É muito comum as pessoas construírem a casa por etapas e ocuparem os cômodos antes mesmo de estarem completamente construídos.

De modo geral, os próprios moradores do imóvel e pessoas da comunidade, muitas vezes em regime de mutirão, são responsáveis pela construção dos imóveis. A maior parte dos empreendimentos informais existentes em favelas situadas nas áreas urbanas é intensiva em mão-de-obra pouco qualificada e requer baixos investimentos em capital e tecnologia.

## 5.8 AS RELAÇÕES ENTRE TRABALHO, MORADIA E ATIVIDADES EMPRESARIAS NAS FAVÉLAS DO RIO DE JANEIRO

Em consonância com as idéias de Abramo et al., DEININGER e FEDER (1998) enfatizam três pontos que emergem de um sistema de direitos de propriedade bem definidos: Em primeiro lugar, quanto maior for a densidade populacional, uma elevação na segurança em ocupar a terra, o que necessariamente não equivale a um título formal de propriedade, tem um importante impacto no aumento do investimento. Em segundo lugar, existem evidências de que quanto mais elevado for o grau de transferência de direitos, haverá incentivos extras para investimentos e uso mais eficiente do trabalho familiar. Por último, a capacidade de poder usar a terra como colateral aumenta o acesso, no médio e longo prazo, ao mercado de crédito formal, caso a possibilidade de execução da propriedade dada como garantia seja alta.

Deininger e Feder centraram seus estudos em áreas rurais, porém muitos dos seus apontamentos podem ser estendidos para áreas urbanas, guardadas as devidas particularidades. Como ressaltam ALSTON, LIBECAP e MUELLER (1999) em estudo sobre a questão fundiária na Amazônia, a importância dos direitos de propriedade crescem na mesma proporção em que diminui a distância da terra em relação ao mercado. Tal análise pode ser transposta para as áreas urbanas, onde a valorização do imóvel, após a concessão do título de propriedade, seria mais provável nas áreas próximas aos mercados. A proximidade do mercado permite, na presença dos direitos

de propriedade, a obtenção de uma renda extra em comparação às terras sem direito de propriedade, o que eleva o valor presente das propriedades regularizadas.

Os imóveis informais, localizados em áreas mais densamente povoadas e de maior dinamismo econômico são mais procurados, o que tende a elevar o valor dos mesmos. Neste caso, a concessão de títulos de propriedade, vista pelo prisma da valorização dos imóveis, não beneficiaria a todos de forma equânime. Seguindo a linha desenvolvida por Abramo et al., pode-se imaginar que em um único espaço coexistem habitações e atividades geradoras de renda. A maior densidade populacional permite o acesso a um mercado mais amplo, o que eleva a capacidade de geração de renda de muitas atividades informais.

Nesta pesquisa, ABRAMO et al. (2003c) constataram que 8,1% dos empreendedores não possuem sócio, 73,8% possuem um sócio, enquanto 15,0% possuem dois sócios. Além disso, em quase a sua totalidade, esses sócios residem na própria comunidade. A maior parte dos empreendimentos funciona seis (18,2%) ou sete dias (72,4%) por semana. Do total de entrevistados, 77% acreditam que mais de 90% dos seus clientes vem da própria comunidade, enquanto 47,3% crêem que 100% dos seus clientes são oriundos da própria comunidade.

Pelos dados citados anteriormente é possível perceber que os empreendimentos informais existentes nas favelas cariocas possuem a sua dinâmica econômica circunscrita à comunidade onde estão inseridos. As regras informais podem ser compreendidas pelas pessoas que vivem e transacionam na comunidade, porém as pessoas que não residem na mesma podem ter dificuldades em interpretá-las e aceitá-las.

Por que motivo os empreendedores informais buscariam crédito? O mais provável seria para expandir fisicamente ou promover melhorias qualitativas em seus empreendimentos. Contudo, se a quase totalidade dos clientes são pessoas que residem na comunidade, torna-se mais difícil expandir o empreendimento. As relações dos empreendimentos com agentes econômicos de fora da comunidade deveriam ocorrer não apenas através da aquisição de insumos, mas também da oferta de bens e serviços. A busca de financiamento em países em desenvolvimento, algo considerado difícil, deve ter por objetivo maximizar os possíveis retornos dos investimentos, contudo,

para isso é necessária uma expansão do mercado consumidor para que as economias de escala possam ser atingidas e assim os empreendimentos tornarem-se viáveis. Buscar crédito para investir em negócios cujo alcance está limitado à própria comunidade não parece ser uma alternativa viável para promover o desenvolvimento de um país de forma mais acelerada.

Existem obstáculos que dificultam a expansão da clientela dos negócios informais situados em favelas ou regiões consideradas perigosas. Esses fatores não são resolvidos através da concessão de títulos de propriedade. Assim como o valor de um imóvel não depende somente das suas condições estruturais e estéticas, mas também de fatores como a sua localização, índices de segurança e violência da região, acesso aos serviços públicos, poluição ambiental, entre outros, o valor presente líquido do retorno de um investimento estará sujeito a diversas variáveis que independem dos direitos de propriedade.

Em outra pesquisa realizada por ABRAMO et al. (2003a), e que analisou as transações que envolviam apenas os imóveis formais<sup>43</sup>, buscou-se encontrar os motivos que estimulavam ou afastavam as pessoas que mudavam de imóvel. A maioria dos entrevistados (74%), respondeu que a localização foi o fator decisivo para a mudança do imóvel, enquanto 26% responderam que o motivo principal foi o imóvel em si. A pesquisa pediu para cada pessoa ordenar os três principais motivos, em relação ao bairro, que a levaram a sair do imóvel anterior. O fator que mais pesou foi a distância em relação ao local do trabalho. Entretanto, o fator proximidade de favelas e violência ficaram em terceiro e quarto lugares respectivamente como o principal motivo para que as pessoas buscassem um novo imóvel. Como segundo principal motivo os entrevistados escolheram a violência em primeiro lugar, enquanto a proximidade de favelas ocupou a quinta colocação. A proximidade de favelas também aparece na quarta colocação como terceiro principal motivo (ABRAMO et al., 2003a).

A pesquisa mostra que os moradores das áreas formais do Rio de Janeiro imputam às favelas um peso significativo na sua decisão de mudar de imóvel. A violência, que geralmente está associada às favelas, também é um outro motivo para tal

---

<sup>43</sup> Considerou-se na pesquisa como formais os imóveis que pagaram o ITBI (Imposto sobre Transferência de Bem Imobiliário).

decisão. Por que as pessoas têm interesse em deixar de residir em locais próximos às favelas? A resposta mais provável deve estar relacionada não apenas à questão da violência, mas também às externalidades negativas provocadas pela existência de uma favela no bairro ou próxima ao mesmo. Tais externalidades estão relacionadas à desvalorização do imóvel, à restrição para chegar tarde em casa, ao temor das balas perdidas, entre outros motivos.

Se as pessoas estão se desfazendo de imóveis regularizados porque estes ficam nas cercanias favelas, fica difícil aceitar a hipótese de que os imóveis situados em favelas e outras áreas perigosas sofrerão uma grande valorização em decorrência da concessão de títulos de propriedade. Os mesmo fatores que afastam as pessoas que morar próximas às favelas provavelmente também afastarão pessoas que porventura desejariam comprar um imóvel na própria favela.

Outra pesquisa demonstra que os imóveis das favelas são, em sua maioria, adquiridos por pessoas que residiam nas mesmas. A pesquisa mostra que 57% dos compradores moravam antes na mesma comunidade. Além disso, os adquirentes são, em sua maioria, do sexo feminino. Os resultados parecem indicar uma tendência de que as transações neste mercado imobiliário ocorram entre os moradores, o que reduz consideravelmente o escopo das mesmas. Dado que a oferta de imóveis é um fator fixo no curto prazo, essa restrição no lado da demanda impede uma maior valorização destes imóveis (ABRAMO, 2003b).

O perfil dos compradores de imóveis também não é homogêneo, como o pensamento convencional poderia supor. Em sua maioria, os compradores de imóveis são mulheres, que respondem por 62,3% das operações de compra realizadas. Em algumas favelas, como no Borel, a participação feminina na compra dos imóveis atinge 85,7%. Contudo, deve ser ressaltado que nos bairros onde houve melhorias em decorrência do programa Favela-Bairro, o predomínio das mulheres cai para 58%. Entre os vendedores e locatários também existe uma predominância das mulheres, com taxas próximas ao percentual de compradores. A renda familiar dos demandantes situava-se na faixa de um a três salários mínimos. Em contrapartida, os vendedores possuem renda menor, com predominância da faixa que vai até dois salários mínimos. (ABRAMO, 2003b).

Essa diferença entre as preferências de homens e mulheres na decisão de comprar e vender imóveis pode estar relacionada a uma maior preocupação com os filhos e a família. Possivelmente a taxa de desconto das mulheres é menor do que a dos homens, fazendo com que as mesmas realizem um maior sacrifício no presente para poder usufruir o imóvel no futuro. Um outro fator que poderia explicar esta diferença seria o fato de que as mulheres sempre ficam com os filhos quando o casal se separa, o que estimula a demanda por um imóvel próprio. Por outro lado, os imóveis das favelas que receberam investimentos do programa Favela-Bairro tiveram uma significativa valorização. Como na média a renda das mulheres é menor que a dos homens, isto provavelmente explica a queda da participação feminina na compra de imóveis nas comunidades que tiveram melhorias em função destes investimentos. Os estudos mostraram que a renda é mais elevada nas comunidades que foram atendidas pelo Favela-Bairro, bem como a renda familiar dos vendedores, de modo geral, é mais baixa que a dos compradores. Isso pode indicar uma tendência de “enriquecimento” da comunidade com a posterior migração dos vendedores para outras comunidades onde os imóveis sejam mais baratos. Os compradores também possuem um nível de escolaridade mais elevado que os vendedores, o que aponta alguma correlação entre o nível de instrução e a renda recebida. Em contrapartida um resultado, que ABRAMO (2003b) considera curioso, os locatários possuem um nível de instrução mais elevado que compradores e vendedores. A explicação para ele estaria ligada ao fato de os locatários serem mais jovens e terem desfrutado de maior acesso à educação,

Qual a origem dos recursos e como são realizadas as transações envolvendo imóveis nas favelas do Rio de Janeiro? Inicialmente, a pesquisa constatou que o valor médio dos imóveis no ano de 2001, período em que foram realizadas as entrevistas, era de R\$ 11,5 mil. Todavia, os preços se situam em uma faixa bem ampla, variando de R\$ 2,3 mil na Vila Vintém até R\$ 40 mil na Tijuquinha. Considerando que o salário mínimo vigente na época era de R\$ 180,00, o valor médio de um imóvel em uma favela da cidade do Rio de Janeiro correspondia a aproximadamente 64 salários mínimos. Nota-se com clareza que o valor médio do imóvel está muito acima da renda média das partes que interagem neste mercado imobiliário. (ABRAMO, 2002 e ABRAMO, 2003b)

Dado que o financiamento bancário é difícil para aquisição de imóveis, mesmo para pessoas de renda mais alta, os compradores de imóveis em favela necessitam buscar mecanismos, sejam formais ou informais, para terem acesso à residência própria. Em 62,5% das transações, a operação de compra/venda foi feita à vista, porém havia alguma forma de financiamento em 17% das transações. A troca de imóveis não apresentou um peso significativo (ABRAMO, 2003b).

Os recursos utilizados para comprar os imóveis tiveram origem na venda de outro imóvel (27%), empréstimos de parentes (25%) e poupança em dinheiro (18%). Os empréstimos de parentes adquirem maior importância nas favelas onde ocorreu o programa Favela-Bairro, pois os imóveis nestes locais tornaram-se mais valorizados. Neste caso, 35% dos imóveis adquiridos tiveram como fonte de financiamento o empréstimo de parentes, o que, para (ABRAMO, 2003b) revela que existe um esforço maior por parte dos interessados em adquirir imóveis nas favelas que receberam investimentos públicos.

Existe um dado que revela a precariedade dos postos de trabalho ocupados pelas pessoas que residem em favelas. Como revela ABRAMO (2002, p.4): “A indenização trabalhista (incluindo Fundo de Garantia) responde por apenas 11,5% da poupança para casa própria nas favelas”. Como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS<sup>44</sup>) é uma poupança forçada cujo saque é limitado, sendo a compra de imóveis uma das poucas situações onde a retirada é permitida, nota-se que o contexto atual do Rio de Janeiro, mas que é válido para todo o restante do Brasil, não permite o uso de tal forma de poupança para a aquisição de imóveis por parte das pessoas mais pobres.

A baixa participação do FGTS na compra da casa própria pode ser explicada por dois motivos. Tais motivos vincularão as relações empregatícias ao mercado imobiliário informal, e que irão ganhar força em um contexto de crédito racionado. O primeiro e, provavelmente, principal motivo, seria o fato de que a maior parte das pessoas que reside em favelas exerce atividades informais, e com isso não tem direito

---

<sup>44</sup> O FGTS pode ser sacado em caso de demissão ou aposentadoria, onde o trabalhador recebe o fundo acrescido da multa de 40%. Os outros motivos para sacar o FGTS são a compra de imóvel e alguns casos de doença, como AIDS e câncer. Em casos de demissão, é factível supor que tal receita tem o objetivo de garantir uma fonte de renda para o trabalhador até que ele encontre um novo emprego, ainda que muitas pessoas nesta situação possam vir a utilizar o FGTS para adquirir um imóvel.



ao FGTS, uma vez que tal fundo é recolhido pelas empresas que registram formalmente seus empregados. O segundo motivo está relacionado ao fato de que os imóveis existentes nas favelas não cumprem, em sua maioria, todos os requisitos para serem adquiridos por meio da utilização dos recursos do FGTS. Neste caso, para usar o FGTS na aquisição de um imóvel, o título formal de propriedade é condição fundamental. Ainda que possuíssem recursos depositados no FGTS que pudessem ser sacados, os imóveis situados em favelas não poderiam, em sua maioria, serem transacionados utilizando essa forma de poupança.

Para as pessoas mais pobres temos um círculo vicioso, pois elas constituem a mão-de-obra predominante no mercado informal, e com isso não dispõe destes recursos para adquirir um imóvel. Ainda que estejam formalmente empregados, seus salários são baixos, o que não permite uma formação de poupança significativa que irá facilitar a aquisição do imóvel. Por último, a existência de disponibilidade desta forma de poupança não garantirá o acesso aos imóveis no quais muitas dessas pessoas residem, pois a maior parte dos mesmos não é legalmente registrada. Os imóveis que podem ser adquiridos encontram-se, em sua quase totalidade, fora das favelas, e por isso seu preço relativo é maior, afastando as pessoas de baixa renda que desejam usar o FGTS. Existe então, utilizando a metáfora de Hernando de Soto, um abismo separando o mercado informal de trabalho da aquisição de moradias informais, e que raramente pode ser superado pela utilização do FGTS. Nesta situação perversa, o FGTS raramente está presente em um lado do abismo e, quando existe, não pode ser utilizado para chegar ao outro lado.

CARNEIRO e VALPASSOS (2003) realçam que o sistema de financiamento de imóveis para pessoas de baixa renda só se mostrou possível quando houve subsídio governamental e as políticas foram implementadas em nível local. Um sistema de financiamento com taxas de juros de mercado não permite a manutenção de um sistema que pretenda atender pessoas com esse perfil de renda, pois a inadimplência tende a ser muito elevada.

A criação de leis mais simples, que permitam uma maior inserção de trabalhadores na economia formal, ainda que as mudanças propostas retirem alguns dos benefícios existentes anteriormente, é de fundamental importância para a criação

de renda e de poupança forçada por meio do FGTS<sup>45</sup>. Por outro lado, medidas que facilitem o registro formal de imóveis, com custos burocráticos reduzidos, permitirão o desenvolvimento de um mercado imobiliário dinâmico e de maior liquidez, estimulando o lado da oferta e da demanda. Por último, este dinamismo pode ser aumentado se junto com as obras de infra-estrutura e urbanização forem criadas medidas que diminuam a criminalidade nas favelas. Desta maneira, livres das instituições ineficientes estabelecidas pelo crime organizado, novas instituições poderão emergir, levando um maior grau de desenvolvimento econômico para essas comunidades e gerando efeitos positivos para o restante do país.

---

<sup>45</sup> Uma das modificações propostas diz respeito ao fim ou a redução da multa de 40% sobre o saldo do FGTS em caso de demissões sem justa causa, o que reduziria a poupança do trabalhador.

## 6 CONCLUSÃO

É inegável o impacto da obra de Hernando de Soto na literatura sobre o desenvolvimento econômico, ainda que seus trabalhos tenham exercido maior influência sobre o meio político do que sobre o meio acadêmico. Suas idéias não são inéditas, porém, por meio de seus dois livros, foram mais bem recebidas do que quando foram lançadas pelos seus criadores originais. Alguns dos críticos ressaltam o fato de De Soto não citar trabalhos pretéritos referentes ao tema da informalidade. Agindo desta forma, De Soto dá a entender que seu primeiro livro, intitulado *El Otro Sendero*, foi o primeiro trabalho a discutir de forma mais detalhada o problema da informalidade em um país da América Latina.

De Soto apresenta um panorama do setor informal do Peru em seu primeiro livro que pode ser estendido para os demais países latino-americanos com pequenas variações. Com exceção dos defensores da propriedade coletiva, é cada vez mais difícil encontrar economistas que venham a criticar os benefícios dos direitos de propriedade bem definidos. Todavia, não se pode atribuir somente a um único fator, neste caso, à escassez de direitos de propriedade bem definidos, todos os problemas de atraso econômico dos países em desenvolvimento.

Apenas os aspectos positivos dos direitos de propriedade são observados por De Soto, tomando sempre como base a história dos Estados Unidos. Contudo, ele omite uma parte cruel da história da colonização norte-americana: os conflitos entre migrantes e índios na luta pela posse da terra, que resultou em dizimação de parte da população destes últimos. A conquista da terra e o estabelecimento de títulos e direitos de propriedade bem definidos nos Estados Unidos não foi algo tão fácil como De Soto procura fazer seus leitores acreditarem.

Ainda que os índios norte-americanos não possuíssem títulos formais de propriedade, em um processo justo de regularização essas terras deveriam ter sido destinadas a eles, haja vista que foram os primeiros a ocupá-las. Contudo, os migrantes obtiveram tais terras por meio da força e, após terem expulsado os indígenas, resolveram criar mecanismos para regularizar suas propriedades, garantindo assim seus direitos.

Nem todas as terras foram tomadas dos índios. Uma outra parte foi conquistada por meio da ocupação de terras abundantes e que não possuíam um dono. Neste caso, os primeiros ocupantes podem ser considerados seus proprietários. A luta pela definição de direitos de propriedade passa a ocorrer quando as terras tornam-se escassas e surgem conflitos inevitáveis.

De Soto tenta traçar um paralelo entre a história do surgimento dos direitos de propriedade nos Estados Unidos com a situação atual dos países em desenvolvimento. No contexto norte-americano da época, a terra era um fator de produção muito mais importante do que atualmente, pois a maior parte da atividade econômica ocorria no setor primário. Possuir a terra era garantia não apenas de moradia, mas também de possibilidade de desenvolvimento de uma produção agropecuária para a geração de emprego e renda dentro da unidade familiar. Os custos irrecuperáveis eram grandes, por isso, assegurar a propriedade da terra tinha uma grande influência sobre os investimentos realizados.

Se antes a atividade econômica predominante estava no campo, atualmente esta encontra-se nas grandes cidades. As atividades exercidas nas metrópoles pelos pequenos empresários não requerem grandes extensões de terra, assim como a construção de residências apenas para moradia. Ainda que muitas das atividades informais sejam realizadas no mesmo imóvel utilizado como moradia, nem sempre tal fato prevalece. A demanda por direitos de propriedade sobre imóveis situados em áreas urbanas difere consideravelmente em relação à demanda por terras localizadas em áreas rurais. Destarte, a aplicação de uma mesma idéia em ambientes e períodos de tempo diferentes pode trazer resultados diversos daqueles esperados por De Soto. A terra em áreas rurais exerce a função de meio de produção, enquanto que em áreas urbanas sua principal função é servir de local para a construção de moradia. Sendo assim, a idéia de analisar os direitos de propriedade a partir da forma como foram estabelecidos nos Estados Unidos, e tentar aplicá-los nos países em desenvolvimento no presente, carece de uma maior análise econômica e institucional.

A obra de De Soto é marcada por uma forte contradição. As pessoas que reivindicam os direitos de propriedade são, em muitos casos, as mesmas que os desrespeitaram anteriormente. Se nos Estados Unidos os primeiros colonizadores se

apoderaram das terras dos índios, nos países em desenvolvimento os informais ocuparam terras urbanas que possuíam, na maior parte das ocupações, algum proprietário. Desta forma, os ocupantes dos imóveis informais que reivindicam títulos de propriedade estão, na maioria das vezes, desrespeitando direitos de propriedade existentes anteriormente, mas que não foram exercidos pelos seus titulares.

Para contornar o problema da dúvida sobre o verdadeiro detentor dos direitos de propriedade sobre um ativo imobiliário, seriam necessárias regras que previssem algum tipo de carência. Desta maneira, um ocupante informal só poderia reivindicar títulos de propriedade após comprovar que reside no imóvel informal por um determinado período. Algumas medidas como esta inibiriam a invasão de terrenos com fim especulativo, pois a esperada valorização da propriedade após a concessão do título só ocorreria depois de transcorrido um razoável intervalo. Uma outra forma de mitigar a especulação seria por meio do financiamento do terreno que seria objeto da concessão do título de propriedade. Fazer com que as pessoas paguem pelo terreno que ocupam, ainda que apenas um valor parcial, seria uma forma de reduzir a invasão com objetivo de especulação fundiária.

Por outro lado, para conceder o título de propriedade sobre uma determinada área, haveria a necessidade de resolver todos os problemas referentes às disputas judiciais sobre a posse da mesma. De Soto não traz uma resposta para a resolução destas disputas, assim como não mostra uma maneira de indenizar os proprietários das áreas desapropriadas. Muitas destas terras pertencem ao governo, que não soube exercer plenamente seus direitos de propriedade sobre as mesmas, permitindo assim a ocupação informal.

Entretanto, supondo que todos os problemas sobre a boa definição dos direitos de propriedade estivessem sido resolvidos, seria possível afirmar que os detentores dos títulos de propriedade em áreas urbanas teriam maior acesso ao mercado de crédito? As evidências empíricas não apontam nesta direção. Para terras situadas em áreas rurais, o acesso ao crédito é facilitado com a obtenção do título de propriedade. As pessoas buscam o financiamento para investir na própria terra, utilizando-a como colateral. No caso das áreas rurais, alguns estudos mostram que o acesso ao crédito

aumentou em alguns países, bem como ocorreu maior investimento e valorização da terra.

Deve ser considerado que o foco do trabalho de De Soto são os informais urbanos, com especial ênfase para a propriedade sobre ativos imobiliários. Para ele, existe um forte espírito empreendedor entre os habitantes dos países em desenvolvimento, mas o que lhes falta é acesso ao crédito. Muitos dos moradores de imóveis não regularizados trabalham, seja no setor formal ou informal, como empregados. Para De Soto, estas pessoas seriam potenciais candidatos a abrir novos empreendimentos. Contudo, é questionável a assertiva de que a maioria das pessoas deseja tomar recursos emprestados, seja para investir em alguma atividade ou para consumir. Dispor de facilidades para obter crédito não significa que a maior parte das pessoas está disposta a adquiri-lo. Contrair financiamento para aumentar a capacidade de consumo no curto prazo, usando o imóvel como colateral, não parece uma opção viável de crescimento sustentável no longo prazo.

Outro fator a ser considerado diz respeito ao sistema bancário dos países em desenvolvimento. Mesmo no Brasil, país que possui um sistema bancário moderno, quase metade das cidades das regiões Norte e Nordeste não possui uma única agência bancária. Desta forma, as pessoas destas regiões não conseguem contato com o intermediário financeiro, e a ida para outras cidades envolve custos que tornariam a operação de empréstimo inviável, principalmente para pequenos valores. Uma forma que vem sendo utilizada é por meio dos Correios, que estão presentes em praticamente todo o território nacional.

Os ativos imobiliários possuídos pelos pobres, ainda que regularizados, são de baixo valor e qualidade perante aos olhos das instituições financeiras. Os bancos são agentes que buscam maximizar o retorno dos seus empréstimos, escolhendo como alocar os recursos depositados pelos clientes por meio de um portfólio diversificado, analisando a relação entre o risco e o retorno. Com os bancos atuando desta forma, existem poucas chances de que esses imóveis sejam facilmente aceitos como garantias para a obtenção de crédito. De Soto, um defensor das idéias liberais, ainda não apresentou uma explicação para o fraco apoio do setor bancário privado às pessoas que conseguiram seus títulos de propriedade nos processos de regularização em

massa defendidos por ele. Mesmo no Peru, a maior parte do crédito veio de um banco estatal, que se dispunha muito mais a financiar a compra de materiais de construção do que fornecer crédito para investimento em outras atividades.

O crédito para os informais deveria ser separado em duas modalidades: crédito destinado a investimento e crédito destinado a consumo. Para as pretensões de De Soto, o crédito para investimento teria o poder maior de estimular o crescimento econômico. As pessoas, investindo os recursos obtidos, poderiam obter retorno e, conseqüentemente, quitar as suas dívidas. Se o crédito for destinado ao consumo, e levando-se em consideração que as pessoas que buscam este tipo de financiamento possuem uma renda menor, pode-se imaginar que a possibilidade de inadimplência é mais elevada. Em alguns casos, estas pessoas terão que fazer um esforço financeiro maior para quitar a dívida, poupando mais, ou procurando uma outra fonte de renda. No primeiro caso, o aumento do consumo presente implicará em redução do consumo futuro. No segundo caso, a busca por uma fonte adicional de renda provavelmente ocorrerá na economia informal, setor que De Soto crê que deva ser reduzido. Estimular o endividamento para consumo, utilizando o imóvel como garantia, não elevará o nível de desenvolvimento dos países mais pobres.

A maior aceitação dos imóveis como garantia, independente do seu valor, localização e liquidez, depende muito da atuação do poder judiciário. O maior interesse dos bancos é receber os valores emprestados. Todavia, em casos de inadimplência, é importante garantir a execução da dívida, tomando o ativo dado como garantia no menor prazo possível sem incorrer em custos significativos. O sucesso do imóvel como colateral está relacionado diretamente com a velocidade e os custos necessários para que o mesmo possa passar das mãos do devedor para as do credor em caso de não quitação da dívida. Em países como o Brasil, o imóvel utilizado como residência da família não pode ser utilizado como instrumento de garantia de crédito. Seria necessário mudar a lei e garantir uma previsibilidade do entendimento do poder judiciário em relação ao tema para que o sistema de hipotecas pudesse se desenvolver.

Em geral, as pessoas, principalmente as mais pobres dos países em desenvolvimento, vêem o imóvel como valor de uso, e não como um ativo objeto de negociação. As instituições desenvolvidas ao longo do tempo nos países em

desenvolvimento diferem daquelas criadas nos Estados Unidos. Os norte-americanos financiam imóveis com prazos de trinta anos e baixas taxas de juros. Em contrapartida, também utilizam o ativo imobiliário para contrair crédito e expandir o consumo. Assim como eles têm facilidade para adquirir os imóveis, estes podem ser perdidos caso a hipoteca não seja paga.

A aplicação das idéias de De Soto exige um sistema judiciário mais ágil e, sobretudo, isento de julgamentos ideológicos. A tendência constatada por alguns autores de que o judiciário brasileiro tende a promover a justiça social, favorecendo na maioria das vezes a parte mais fraca, reduziria a possibilidade de os bancos fornecerem crédito para pessoas de baixa renda.

Em geral, financiamentos de maior vulto exigem um prazo mais longo para a sua quitação. Ambientes marcados por instabilidade econômica e política não são interessantes para os bancos quando se trata de projetos de financiamento de longo prazo. Além disso, a incerteza jurídica faz com que as regras dos contratos possam ser revistas em prol dos devedores, acarretando perdas para os credores. Nota-se que em países como o Brasil, o crédito para a compra de imóveis sempre foi escasso, e a maior parte dos projetos imobiliários era destinada para os estratos de renda média e alta. As disputas sobre financiamento imobiliário e as mudanças de cálculo provocadas pelos planos econômicos perduram até o presente momento. O financiamento de automóveis, tendo como índice de referência a variação cambial, ensejou disputas judiciais após a desvalorização da taxa de câmbio ocorrida em 1999. Em todos esses casos, as cláusulas contratuais foram revisadas e buscou-se o longo caminho da justiça para a solução dos conflitos. Esses são alguns dos motivos que mostram como é difícil conseguir financiamento em alguns países. Para compensar os riscos, os credores exigem taxas de juros elevadas, o que torna inviável muitas das operações.

Os especialistas no setor imobiliário sempre enfatizam que a localização é um dos aspectos mais importantes para a valorização de um imóvel. Espera-se que os imóveis localizados em áreas mais nobres tenham maior potencial de valorização após a concessão dos títulos de propriedade. Os imóveis das pessoas de baixa renda, localizados em favelas ou periferia, apresentam diversas características que dificultam



sua maior valorização, como índices de violência mais elevados e falta de saneamento básico, escolas, hospitais, transporte, eletricidade, etc.

As diferenças raciais, sócio-culturais, religiosas e de gênero também influenciam a alocação de recursos, bem como a definição dos direitos de propriedade. Por outro lado, em sociedades onde os costumes tribais permanecem, os direitos de propriedade podem trazer mais conflitos do que benefícios, principalmente quando parte das terras e dos recursos naturais são compartilhados pela coletividade. Em algumas destas sociedades, as transações são realizadas sem a existência de documentos formais, porém esses costumes sobrevivem por gerações e tendem a funcionar bem em economias pequenas e fechadas. Nada garante que leis que foram aplicadas com sucesso em um país venham a ser bem sucedidas em outros com costumes muito diferenciados. É comum que mesmo dentro das fronteiras de um país existam povos com costumes diferentes, o que arrefece parte do êxito de algumas das propostas de De Soto.

Mais do que fornecer crédito a partir da concessão de títulos de propriedade, os governos deveriam criar mecanismos para fomentar a construção de imóveis voltados para famílias de baixa renda. Neste caso, o próprio imóvel adquirido seria utilizado como garantia caso o pagamento das prestações fosse interrompido. Depois de quitado, este mesmo imóvel poderia ser utilizado como colateral para a aquisição de empréstimos.

Contudo, ainda que os resultados esperados por Hernando de Soto não tenham sido alcançados na sua totalidade, não se pode negar a importância dos direitos de propriedade bem definidos. As propostas de De Soto demandam uma série de reformas para que possam ser implementadas. Certos fatores, como o crescimento da economia, a estabilidade econômica, as reformas microeconômicas e a reforma do judiciário são determinantes para que as idéias de Hernando de Soto possam ser mais bem sucedidas. A definição de direitos de propriedade impulsionou o crescimento das nações que alcançaram maior estágio desenvolvimento, porém os mesmo nunca estavam isolados. O arcabouço institucional onde se inserem os direitos de propriedade é que determinam a trajetória de desenvolvimento de um país. Direitos de propriedade

bem definidos se constituem em uma condição necessária, mas não suficiente para superar o atraso econômico.

Os estudos mostram que as pessoas que possuem títulos de propriedade possuem indicadores sociais melhores e rendas maiores do que aquelas não os têm. Todavia, nada parece indicar que estes indicadores surgiram após a conquista dos títulos de propriedade. Tudo leva a crer que estas pessoas já possuíam melhores dotações iniciais, que as estimulou a buscar a regularização dos seus imóveis.

Juntamente com os direitos de propriedade, os pobres dos países em desenvolvimento necessitam de maior nível educacional, que lhes permitam conseguir empregos no setor formal da economia. Para muitos trabalhadores, o setor informal é a única opção de emprego em decorrência da sua baixa qualificação. Com uma maior educação escolar, esses trabalhadores poderiam alcançar melhores postos de trabalho, e com isso obter uma renda mais elevada. No caso do Brasil, estes trabalhadores poderiam ter acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e com isso seria capazes de acumular uma poupança, ainda que forçada, que lhes permitiriam no futuro comprar a sua casa própria.

A Nova Economia Institucional apresenta diversos estudos acerca da importância dos direitos de propriedade. O trabalho de Hernando de Soto traz à tona esta discussão tão importante e até então negligenciada entre os autores que estudam o desenvolvimento econômico nos países pobres. Entretanto, ainda que diversos países tenham adotado medidas que possibilitaram a concessão em massa de títulos de propriedade, é necessário ter a certeza de que esta política é necessária, mas não suficiente para superar todos os obstáculos da pobreza nos países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. Relação entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. *Coleção Estudos da Cidade*, Rio de Janeiro, n. 169, mar. 2001.

ABRAMO, P. Análise das transações imobiliárias na cidade do Rio de Janeiro no período 1968 –1995. *Coleção Estudos da Cidade*, Rio de Janeiro, n. 119, mai. 2001.

ABRAMO, P. et al. Mercado imobiliário carioca: algumas conclusões. *Coleção Estudos da Cidade*, Rio de Janeiro, n. 71, set. 2002.

ABRAMO, P. et al. Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro. *Coleção Estudos da Cidade*, Rio de Janeiro, n. 84, jan. 2003a.

ABRAMO, P. et al. A Dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. *Coleção Estudos da Cidade*, Rio de Janeiro, n. 105, mar. 2003b.

ABRAMO, P. et al. Mercado para imóveis de uso comercial em favelas: estudo piloto no Jacarezinho. *Coleção Estudos da Cidade*, Rio de Janeiro, n. 106, jul. 2003c.

ABRAMO, P. O Mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO, 10., 2005, Salvador. *Relação de Trabalhos*. Salvador: ANPUR, 2005, 1 CD-ROM.

ABRAMO, P. Pedro Abramo. *Land Lines*, Cambridge, v. 19, n. 1, jan. 2007, p. 20-21. Entrevista.

ADELMAN, I. Fallacies in development theory. In: MEIER, G.; STIGLITZ, J. (Ed.). *Frontiers of development economics: the future in perspective*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 103-148.

ALBUQUERQUE, R. César ataca programa de Lula. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 08 set. 2006, Caderno A, p. 13.

ALCHIAN, A. ; DEMSETZ, H. The property right paradigm. *Journal of Economic History*, v. 33, n. 1, p. 16-27, mar. 1973.

ALLEN D. W. Transaction costs. In: BOUCKAERT, B.; GEEST, G. DE (Ed.). *Encyclopedia of Law and Economics*, v. 1. Cheltenham: Edward Elgar Press, 2000. p. 893-926.

ALSTON, L.; LIBECAP, G.; MUELLER B. *Titles, conflict and land use*. Michigan: Michigan University Press, 1999.

ANDERSON, T. L.; HILL, P. J. The evolution of property rights: a study of the American West. *Journal of Law and Economics*, v. 18, n. 1, p. 163-179, apr. 1975.

ANDERSON, T. L.; LEAL, D. *Ecologia de livre mercado*. Porto Alegre: Instituto Liberal, 1992.

ANDERSON, T. L.; HUGGINS, L. E. *Property rights: a practical guide to freedom & prosperity*. Stanford: Hoover Institution Press, 2003.

ANDRADE, M. I. T. *Direitos de propriedade e renda pessoal: um estudo de caso das comunidades do Caju*. Rio de Janeiro, 2004. 108 p. Dissertação ( Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, UFRJ. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

ANUATTI NETO, F. Regulamentação dos Mercados. In: *Manual de Economia: equipe de professores da USP*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ARBACHE, J. S. Pobreza e mercados no Brasil. In: *Pobreza e mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas*. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/DFID, 2003.

ARIDA, P; BACHA, E.; LARA RESENDE, A. Credit, interest and jurisdictional uncertainty: conjectures on the case of Brazil. In: GIAVAZZI, F. GOLDFAJN, I.; HERRERA, S. (Org.). *Inflation targeting, debt and the Brazilian experience, 1999 to 2003*. Cambridge: MIT Press, may 2005. Cap. 8.

ARROW, K. *The limits of organization*. New York: W. W. Norton, 1974.

BALBINOTTO NETO, G. *Os reflexos das decisões judiciais na economia*. Porto Alegre: PPGE/UFRGS, 2004 (mimeo).

BARZEL, Y. *Economic analysis of property rights*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BERTRAND, M. P. *Decisão judicial apoiada na Nova Economia Institucional: acertos e erros dos magistrados brasileiros no caso de revisão dos contratos de arrendamento mercantil de automóveis indexados ao dólar*. Disponível em <<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1072&context=bple>>. Acesso em: 12 set. 2006.

BRUE, S. L. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Thomson, 2005.

BYAMUGISHA, F. F. K. *How land registration affects financial development and economic growth in Thailand*. Policy Research Working Paper Series, n. 2241, 32 p., nov. 1999.

CARNEIRO, D. D.; VALPASSOS, M. V. F. *Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CARTER, M.; WIEBE, K. D.; BLAREL, B. Tenure security for whom? Differential effects of land policy in Kenya. In: BRUCE, J. W.; MIGHOT-ADHOLLA, S. E. (Ed.). *Searching for land tenure in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company, 1994. p. 141-168.

CARVALHO, F. C. Investimento, poupança e financiamento do desenvolvimento. In: SOBREIRA, R.; RUEDIGER, M. A. (Org.). *Desenvolvimento e Construção Nacional: política econômica*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 11-38.

CAVALIERI, F.; OLIVEIRA, S. A melhoria das condições de vida dos habitantes de assentamentos precários no Rio de Janeiro: uma avaliação preliminar da meta 11 dos objetivos do milênio. *Coleção Estudos da Cidade*, Rio de Janeiro, n. 234, dez. 2006.

CLICHEVSKY, N. Pobreza y acceso al suelo urbano: algunas interrogantes sobre las políticas de regularización em América Latina. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n.75, Santiago do Chile: dic. 2003.

COASE, R. H. The problem of social cost. In: \_\_\_\_\_. *The Firm the Market and the Law*. Chicago: Chicago University Press, 1990. p. 95-156.

COASE, R. H. The institutional structure of production. In: \_\_\_\_\_. *Essays on Economics and Economists*. Chicago: Chicago University Press, 1995. p. 3-14.

COMMONS, J. R. Institutional economics. *American Economic Review*, v. 21, n.4, p.648-657, dec. 1931 .

CONSTANCE, P. Construir oportunidades para a maioria: um plano para combater a 'Multa da Pobreza'. *BID América*, mai. 2006. Disponível em <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4115>>. Acesso em: 18 jan. 2007.

COUSINS, B.; HORNBY, D. Land rights/ De Soto solution not for South African. *Business Day*, 13 jan. 2007. Disponível em <<http://otto.idium.no/desotowatch.net/filestore/LandrightsinSouthAfrica2-forBusDay.doc>>. Acesso: 15 mar. 2007.

CRETTON, A. L. F.; ALEM, A. R. Mercado imobiliário: o uso dos cadastros técnicos municipais para acompanhar as mudanças da cidade. *Coleção Estudos da Cidade*. Rio de Janeiro, n. 234, out. 2001.

CRUZ, N. Braço para microcrédito do banco tem perda de 10,8 mi. *Folha de São Paulo*, 15 ago. 2007. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1508200722.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2007.

CULPEPER, R. *Demystifying Hernando de Soto: a review of the Mystery of Capital* (mar. 2002). Disponível em < <http://www.nsi-ins.ca/ensi/pdf/deSoto.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2002.

CYPHER, J.M.; DIETZ, J. L. *The process of economic development*. New York: Routledge, 1997.

D'AMORIM, S. Microcrédito: BB Negocia com Palocci a incorporação do Banco Popular. *Folha de São Paulo*, 28 fev. 2006. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2802200605.htm>>. Acesso: 05 jun. 2006.

DEMSETZ, H. Toward a theory of property rights. *American Economic Review*, v. 57, n. 2, p. 347-359, may 1967.

DEMSETZ, H. Toward a theory of property rights II: the competition between private and collective ownership. *Journal of Legal Studies*, v. 31, n. 2, p. 653-673, june 2002.

DEININGER, K.; FEDER, G. Land institutions and land markets. *World Bank: Policy Research Working Papers*, n. 2014, nov.1999.

DE SOTO, H. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

DE SOTO, H. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DE SOTO, H. Law and property outside the West: a few new ideas about fighting poverty. *Forum for Development Studies 2002*, Oslo, n. 2, p. 349-361, dec. 2002.

DE SOTO, H. Rejoinder to Mathieu. *Forum for Development Studies 2002*. Oslo, n.2, p. 376-388, dec. 2002.

EASTERLY, W. *O espetáculo do crescimento*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

ELLERMAN, D. *Introduction to property theory*. University of California at Riverside, may 2006 (mimeo).

FACHADA, P.; FIGUEIREDO, L. F.; LUNDBERG, E. *Sistema judicial e mercado de crédito no Brasil*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, Nota Técnica, n.35, mar. 2003.

FAFCHAMPS, M.; QUISUMBING, A. R. Control and ownership of assets within rural Ethiopian households. *The Journal of Development Studies*, London, v.38, n.6, p.47 -82, aug. 2002.

FARINA. E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FEDER et al. *Land policies and farm productivity in Thailand*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1988.

FEDER, G.; NISHIO, A. The benefits of land registration and titling: economic and social perspectives. *Land Use Policy*, London, v.15, n.1, p. 25-43, jan. 1998.

FERMAN, B. *Imperfeições no mercado de crédito e escolha ocupacional: o que mudou no Brasil com a estabilização da economia?* Concurso de monografias IPEA-Caixa ano 2004, 2003 (mimeo).

FERNANDES, E. The influency of De Soto's The Mistery of the Capital. *Lands Line*, Cambridge, Massachussets, v. 14, n. 1, p. 4-8, jan. 2002.

FIANI, R. Comments on Prof. Hodgson's 'The evolution of institutions: an agenda of future theoretical research'. *Dossiê Economia Institucional – Econômica*, v.3, n.1, p. 135-143, jun. 2001.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. In: KUPFER, D; HASENCLEVER, L. *Economia Industrial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 267-286.

FIANI, R. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.23, n.2, p. 135-149, abr./jun. 2003.

FIELD, E. *Entitled to work: urban property rights and the labor supply in Peru*. Princeton: Princeton University, oct. 2002 (mimeo).

FIELD, E.; TORERO, M. *Do property titles increase credit access among the urban poor?* Evidence from a nationwide titling program. Princeton: Princeton University, mar. 2006 (mimeo).

GIANETTI, E. Eduardo Gianetti da Fonseca. In: BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L; REGO, J. M. (Org.) *Conversas com Economistas Brasileiros*. 2 ed. São Paulo: Ed. 34, 1997.

GIANETTI, E. Por que os países ricos são tão ricos e os pobres são tão pobres? In: CASTRO et al. *O futuro da indústria no Brasil e no Mundo: os desafios do século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p.43-53.



FOSS, K.; FOSS, N. J. Organizing economic experiments: property rights and firm organization. *The Review of Austrian Economics*, Alabama, v. 5, n. 4, p. 297-312, dec. 2002 ,.

FRANÇA, R.; SOARES, R. O drama do populismo urbano: as favelas crescem e se multiplicam no Rio de Janeiro porque são um bom negócio para os que apostam na miséria. *Revista Veja*, São Paulo, 07 dez. 2005. Disponível em <[www.veja.com.br](http://www.veja.com.br)> Acesso em: 18 dez. 2005.

FRASCAROLI, B. F.; PEREIRA JÚNIOR, J. A.; SILVA FILHO, O. C. *Informações assimétricas no mercado de crédito: uma abordagem sobre o comportamento dos bancos*.

Disponível em <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2005/docs/informacoes\\_assimetricas\\_mercado\\_credito.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2005/docs/informacoes_assimetricas_mercado_credito.pdf)>. Acesso em 5 jan. 2007.

FREIRE, V. T. Juros, pirotecnia e mistificação: endividamento em alta leva governo e bancos a novo surto de desconversa sobre as razões do custo do dinheiro. *Folha de São Paulo*, 20 ago. 2006. Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=295054>>. Acesso em: 28 ago. 2006.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. *Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics*. Michigan: Michigan University Press, 2000.

GALA, P. A Teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, p.89-105, abr./jun, 2003.

GALIANI, S.; SCHARGRODSKY, E. *Property rights for the poor: effects of land titling*. Centro de Investigación en Finanzas, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, jun. 2005 (mimeo).

GANLEY, W. T. Institutional economics and neoclassicism. *Journal of Economic Issues*. v. 29, n.2, p.397-406, june 1995.

GILBERT, A. On the Mystery of Capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? *International Development Planning Review*, v. 24, n. 1, p. 1-19, fev. 2002.

GLAESER, E. L.; LAIBSON, D. I.; SCHEINKMAN, J. A.; SOUTTER, C. L.; Measuring trust. *The Quarterly Journal of Economics*, v.115, n.3, p. 811-846, 2000.

GONZÁLEZ, F. P. M. A função econômica do registro imobiliário. *Boletim do IRIB em Revista*, São Paulo, n.312, set./out. 2003.

GOODMAN, J. C. (Org.) et al. *Ecologia Inteligente: uma proposta de mudança pró-homem, pró-ciência e pró-livre iniciativa*. Porto Alegre: Instituto Liberal, 1992.

GROENEWEGEN, J.; KERSTHOLD, F.; NAGELKERKE, A. On integrating new and old institutionalism: Douglass North building bridges. *Journal of Economic Issues*, v. 29, n. 2, p. 467-475, june 1995.

HAYDEN, F. G. Institutionalism for what: to understand inevitable progress or for policy relevance? *Journal of Economic Issues*, v. 23, n. 2, p. 633-645, june 1989.

HESTON, A.; SUMMERS, R. *Penn world tables*. Center of International Comparison – University of Pennsylvania. Disponível em: < <http://www.pwt.econ.upenn.edu/> >. Acesso em: 13 jul. 2005.

HODGSON, G. A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura. *Dossiê Economia Institucional – Econômica*, v.3, n.1, p. 97-125, jun. 2001.

HOLCOMBE, R. G. *Public finance: government revenues and expenditures in the United States economy*. Flórida: Web Edition, 1999.

IBGE/SEBRAE. *Economia informal urbana 2003 – ECINF*. Pesquisa IBGE/SEBRAE, Rio de Janeiro, 2005.

JOHNSON, R. Institutions and policy analysis. *Agrobusiness Perspectives*, n. 36, 2000. Disponível em < <http://www.agrifood.info/perspectives/2000/Johnson.html> >. Acesso em: 10 out. 2006.

JONES, C. I. *Introdução à teoria do crescimento econômico*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KERSTENETZKY, K. Um comentário a 'A Evolução das Instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura'. *Dossiê Economia Institucional – Econômica*, v. 3, n. 1, p. 127-134, jun. 2001.

KOTOLLI, A. *Value of property rights*. Disponível em <<http://arunkottolli.blogspot.com/2006/06/value-of-property-rights.html>>. Acesso em: 28 de jan. de 2007.

KRUECKEBERG, D. A. The lessons of John Locke or Hernando de Soto: what if your dreams come true? *Housing Policy Debate*, v. 15, n. 1, p.1-24, 2004.

KRUGMAN, P. *Geografía y comercio*. Antoni Bosch Editor: Barcelona, 1992.

KRUGMAN, P. *Vendendo prosperidade*. Campus: Rio de Janeiro, 1997.

KUMAR, A. et al. *Brasil: acesso a serviços financeiros*. Brasília: Banco Mundial, 2003.

LACAVA, U. (Coord.) *Tráfico de animais silvestres no Brasil: um diagnóstico preliminar*. Brasília: WWF Brasil, 2000.

LAEVEN, L.; MAJONI, G. Does judicial efficiency lower the cost of credit? *World Bank Policy Research Working Paper*, n.3159, Banco Mundial, 2003.

LAMOUNIER, B.; SOUZA, A. *As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional: fatores de consenso e dissenso*. São Paulo: Idesp, 2002.

LEONARD, R.; AYUTTHAYA, K. N. *Titulação da terra na Tailândia: assegurando direitos para os pobres*. Disponível em <<http://www.landaction.org/gallery/India%20Part%202-Port.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2007.

LUECK, D.; MICELLI, T. J. *Property rights and property law*. Handbook of Law and Economics Conference, Stanford University Law School, mar. 2004. Disponível em <<http://www.ag.arizona.edu/arec/pubs/researchpapers/2004-01lueckmiceli.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2006.

MANKIW, N. G. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARCUSE, P. Comment on Donald A. Krueckeberg's "The lessons of John Locke or Hernando de Soto: what if your dreams come true?" *Housing Policy Debate*, v. 15, n. 1, p.39-48, 2004.

MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M. D.; GREEN, J. R. *Microeconomic theory*. New York: Oxford University Press, 1995.

MATHIEU, P. Security of land tenure papers and unleashing grass-root investment for Rural Development in Africa: Some Comments. *Forum for Development Studies* 2002. Oslo: n.2, p. 367-372, dec. 2002.

MC KECHNIE, L. *Property rights reform in Peru: why titles do not increase access to micro-credit*. Journal of Development and Social Transformation (2005). Disponível em <<http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/programs/dev/journal/vol2/mckechnie6.pdf>>. Acesso em 17 set. 2006.

MIGOT-ADHOLLA, S.; HAZELL, P.; BLAREL, B.; PLACE, F. Indigenous land rights systems in Sub-Saharan Africa: a constraint on productivity? *World Bank Economic Review*, v.5, n.1, p.155-175, jan.1991.

MILES, D.; SCOTT, A. *Macroeconomia: compreendendo a riqueza das nações*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MILL, J. S. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os Economistas).

MOREIRA, M. A regularização serve para dar ao morador uma segurança dominial. *Boletim do IRIB em Revista*, São Paulo, n.312, set./out. 2003, p.87-89. Entrevista.

NERI, M. C. Você tem sede do quê? Microcrédito e garantia. *Boletim Mercado de Trabalho- IPEA*, Rio de Janeiro, v.7, n.19, p.27-29, jun 2002.

NERI, M. Sem garantias, nem crédito. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 57, p. 54-56, out. 2003.

NERI, M. C. O capital no ciclo de vida. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 68, p. 108-109, set. 2004.

NERI, M. C.; GIOVANINI, F. S. Small business, collateral and access to credit. *Revista de Economia Contemporânea*, v.9, n.3, p.643-669, set./dez.2005.

NERI, M. Informalidade. *Ensaio Econômicos EPGE*, n.635, dez. 2006. 40 p.

NORTH, D. C. *Growth and welfare in the American past*. New Jersey: Prentice Hall, 1966.

NORTH, D. C.; THOMAS, R. P. *The rise of the western world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NORTH, D. C. *Structure and change in economic history*. New York: W. W. Norton & Company, 1981.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994. 38p.

NORTH, D. C. The new institutional economics and Third World development. In: HARRISS, J., HUNTER, J.; LEWIS, C. M. (Ed.). *The new institutional economics and third world development*. New York: Routledge, 1997.

OLIVEIRA, F. *O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil*. Novos estudos - CEBRAP. São Paulo, n. 74, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-3002006000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-3002006000100005&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 25 Ago 2006.

PAIVA, J. P. L. Curso de especialização em Direito Distrital – Barcelona, Espanha. *Boletim do IRIB em Revista*, São Paulo, n.312, p.72-81, set./out. 2003.

PINHEIRO, A. C. *Economia e justiça: conceitos e evidência empírica*. Rio de Janeiro: Instituto Futuro Brasil, jul. 2001. 23 p.

PINHEIRO, A. C. (Org). *Reforma do judiciário: problemas, desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Book Link, 2003.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PINTO, C. C. X. *Diversidade de lucro entre as pequenas empresas brasileiras: o mercado de crédito como um dos seus possíveis determinantes*. Rio de Janeiro, 2003. 100 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Depto de Economia, PUC-RJ.

PLACE, F.; MIGOT-ADHOLLA, S. E. The economic effects of land registration on smallholder farms in Kenya: evidence from Nyeri and Kakamega Districts. *Land Economics*, v.74, n.3, p. 360-373, aug.1998.

IBGE. *PNAD 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005

PRADO, R. L. Introdução à teoria econômica dos 'property rights'. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3206>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

RABELLO de CASTRO, S. Favela Bairro: a brief institutional analysis of the programme and its land aspects. In: DURAND-LASSERVE, A; ROYSTON, L. (Org.). *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. 1 ed., v. 1. London: Earthscan Publ. Ltd., 2002. p. 151-180.

RAJAN, R.; ZINGALEL, L. *Saving capitalism from the capitalists*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

RIBEIRO, I. C. Concorrência bancária e determinantes institucionais da taxa de juros: uma análise empírica de séries de tempo. *Revista do IBRAC*, São Paulo, v. 13, n. 1, p.139-168, 2006.

RICARDO, D. *Princípios de Economia Política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os Economistas).

RITS, F. R. *Dalits gritam por direitos humanos*. Disponível em <[http://fsm2004.rits.org.br/conteudo.asp?conteudo\\_id=62](http://fsm2004.rits.org.br/conteudo.asp?conteudo_id=62)>. Acesso em: 05 jul. 2005.

ROCHLIN, J. F. *Vanguard revolutionaries in Latin America: Peru, Colombia, México*. London: Lynne Rienner Publishers, 2003.

ROTH, M.; UNRUH, J; BARROWS, R. Land registration, tenure security, credit use, and investment in the Shebelle Region of Somalia. In: BRUCE, J.; MIGHOT-ADHOLLA, S. E. (Ed.). *Searching for land tenure in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company, 1994.

RUTHEFORD, M. The old and the new institutionalism: can bridges be built? *Journal of Economic Issues*, v. 29, n. 2, p.443-451, June 1995.

SACHS, J. *The end of poverty*. Penguin Books: New York, 2005.

SADEK, M. T. A crise do judiciário vista pelos juízes: resultados da pesquisa quantitativa. In: \_\_\_\_\_. *Uma introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Editora Sumaré, 1995.

SANTOS, C. A. *Risco de crédito e garantias: a proposta de um Sistema Nacional de Garantias*. Disponível em <[www.uasf.sebrae.com.br/uasfareas/uasfgestao/uasfartigos/garantias/risco/](http://www.uasf.sebrae.com.br/uasfareas/uasfgestao/uasfartigos/garantias/risco/)>. Acesso em: 12 fev. 2007.

SARAPU. P. Troféu de vitória em batalha: para mostrar à comunidade que manda na Cidade Alta, tráfico exhibe gorro de miliciano morto. *Jornal O Dia*, Rio de Janeiro, 07 fev. 2007. Disponível em <[www.odia.terra.com.br](http://www.odia.terra.com.br)>. Acesso em: 12 mar. 2007.

SATTERTHWAITE, D. Pobreza rural e urbana: entendendo as diferenças. *Perspectivas econômicas: como combater a pobreza global*. Edição eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos, v.6, n.3, set. 2001. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0901/ijep/ijep0901.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2006.

SCHAEFER, P. F. Comment on Donald A. Krueckeberg's "The lessons of John Locke or Hernando de Soto: what if your dreams come true?" *Housing Policy Debate*, v. 15, n. 1, p.25-37, 2004.

SCHEINKMAN, J.A. O Estado glutão. *Folha de São Paulo*, 04 dez. 2005. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0412200503.htm>>. Acesso em: 06 dez. 2005.

SEBRAE. Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil. *Relatório de Pesquisa*, Brasília, ago. 2004.

SILVA, M. F. G. *Ética e economia*: impactos na política, no direito e nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SIMA, J. Praxeology as Law & Economics. *Journal of Libertarian Studies*. v. 18, n. 2, p. 73-89, 2004.

SIMON, H. A. A racionalidade no processo decisório das empresas. *Edições Multiplic/EPGE/FGV*, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.25-60, out. 1980.

STIGLITZ, J.; GREENWALD, B. *Rumo a um novo paradigma em economia monetária*. São Paulo: Ed. Francis, 2004.

SUDO, F. R. *Impenhorabilidade do bem de família*. Disponível em <[http://www.juristas.com.br/mod\\_espaco\\_aberto.asp?t=167&p=7](http://www.juristas.com.br/mod_espaco_aberto.asp?t=167&p=7)>. Acesso em: 10 dez. 2006.

SZTAJN, R. Law and Economics. In: ZYLBERSZTAJN, D; SZTAJN, R. (Org.). *Direito e Economia*: análise econômica dos Direitos e das Organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 74-83.

SZTAJN, R.; AGUIRRE, B. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, D; SZTAJN, R. (Org.). *Direito e Economia*: análise econômica dos Direitos e das Organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 228-243.



SZTAJN, R.; ZYLBERSZTAJN, F.; AZEVEDO, P. F. Economia dos contratos. *Direito e Economia: análise econômica dos Direitos e das Organizações*. In: ZYLBERSZTAJN, D; SZTAJN, R. (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 102-136.

TONETO JR., R.; GREMAUD, A. P. Microcrédito e financiamento rural: recomendações de desenho e gestão a partir da experiência mundial. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, Brasília, DF, n. 25, p. 89-104, jun./dez. 2002.

TULLOCK, G., SELDON, A.; BRADY, G. L. *Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública*. Porto Alegre: Instituto Liberal, 2005.

VARIAN, H. R. *Microeconomic analysis*. 3. ed. New York: W. W. Norton 1992.

VARIAN, H. R.; SHAPIRO, C. *A economia da informação: como os princípios econômicos se aplicam à era da internet*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

VÁSQUEZ, I. Como eliminar a pobreza em massa. *Perspectivas econômicas: como combater a pobreza global*. Edição eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos, v. 6, n. 3, p. 21-24, set. 2001. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0901/ijep/ijep0901.pdf>> Acesso em: 10 set. 2006.

VEBLER, T. The beginning of ownership. *American Journal of Sociology*, v. 4, 1898/1899. Disponível em <<http://socserv2.mcmaster.ca/%7Eecon/ugcm/3ll3/veblen/ownersh>>. Acesso em 08 mai. 2005.

VELJANOVSKI, C. *The economics of Law*. 2. ed. The Institute of Economic Affairs: London, 2007.

VISCUSI, K. P.; VERNON, J. M.; HARRINGTON JR., J. E. *Economics of regulation and antitrust*. 3. ed. Massachusetts: MIT Press, 2000.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, v. 36, n. 2, p.269-296, june 1991.

WOODRUFF, C Review of De Soto's The Mystery of Capital. *Journal of Economic Literature*, v. 39, n.4, p. 1215-1223, dec. 2001.

YUNUS, M. *Banker to the poor*. Londres: Public Affairs, 1999.

ZAHRT, G. E. *Indian country: underserved or unbanked?* Working Paper, Lewis and Clark College: Portland, 2003.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. Economia dos contratos: a natureza contratual das firmas. In: ZYLBERSZTAJN, D; SZTAJN, R. (Org.). *Direito e Economia: análise econômica dos Direitos e das Organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 102-112.

## **APÊNDICE - UMA BREVE BIOGRAFIA DE HERNANDO DE SOTO<sup>46</sup>**

O economista Hernando de Soto nasceu em 1941 na cidade de Arequipa, no Peru. A família de De Soto se mudou para a Europa após um golpe militar no Peru, e com isso sua toda sua vida estudantil e parte da trajetória profissional ocorreu fora de sua terra natal. De Soto recebeu o título de mestre em economia pelo Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais de Genebra, na Suíça.

Ao longo de sua vida ele trabalhou em várias empresas na Europa e no Peru. Foi CEO da Universal Engineering Corporation, uma das maiores empresas de consultora em engenharia da Europa. No setor financeiro, foi membro do Swiss Bank Corporation Consultant Group Também trabalhou em importantes organismos internacionais, como o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), onde exerceu a função de presidente do Comitê Executivo do CIPEC (Cooper Exporting Countries Organization). Por último, ocupou o cargo de presidente do Banco Central Peruano durante o governo de Alberto Fujimori. De Soto foi o principal conselheiro econômico de Fujimori até abril de 1992, quando foi demitido dois meses antes do auto-golpe que permitiu a permanência de Fujimori no poder até 2000.

Em 1979, aos 38 anos, decidiu retornar ao Peru. Em 1980 fundou, na cidade de Lima, o Instituto Libertad y Democracia (ILD). Neste instituto ele procurou reunir dezenas de pesquisadores e entrevistadores para pôr em prática suas idéias acerca da informalidade no Peru. De Soto e sua equipe iniciam as pesquisas sobre o setor informal em um momento de abertura política, após anos de ditaduras militares em países da América Latina.

Todavia o Peru, ao contrário da maioria dos outros países latino-americanos, travava uma luta ferrenha contra o terrorismo, representado majoritariamente pelo grupo Sendero Luminoso. Esta organização guerrilheira foi fundada em 1964, a partir de uma dissidência do Partido Comunista Peruano (PCP), e possuía uma inspiração maoísta. Abimael Guzmán, ex-professor de filosofia da Universidade Nacional de San

---

<sup>46</sup> Este resumo da biografia de Hernando de Soto foi extraído do site do Instituto Libertad y Democracia (ILD).

Cristóbal de Huamanga é reconhecido como fundador do Sendero Luminoso (ROCHLIN, 2003).

O título do primeiro livro publicado por De Soto, *El Otro Sendero*, é um trocadilho com o nome do grupo terrorista Sendero Luminoso<sup>47</sup>. Com o governo de Alberto Fujimori o combate ao terrorismo aumentou e o Sendero Luminoso perdeu muito da sua força, sobretudo com a prisão do seu líder Abimael Guzmán em 12 de setembro de 1992, cinco meses após a posse de Fujimori.

O sucesso de De Soto incomodou o Sendero Luminoso, que chegou a explodir uma bomba em frente ao prédio do ILD. O objetivo era intimidá-lo, e a partir do atentado, elevar a notoriedade e o temor do poder das ameaças do grupo, haja vista que De Soto era um dos expoentes do pensamento liberal no Peru. De Soto propunha libertar os pobres concedendo-lhes direitos de propriedade, o que afrontava diretamente as idéias de uma sociedade comunista defendida pelo Sendero Luminoso.

Hernando de Soto estudou o problema da informalidade, inicialmente no Peru, e mais tarde em outros países em desenvolvimento, tentando descobrir como surgia e porque persistia. Para De Soto, os pobres não são tão desprovidos de ativos como demonstram as estatísticas oficiais. Os pobres possuem ativos, mas os mesmos se encontram, via de regra, fora do circuito formal, o que inviabiliza a busca de financiamento. Mais do que analisar apenas o trabalho informal, De Soto preocupou-se com a moradia e os empreendimentos informais, que se constituem numa fonte de riqueza e renda para grande parte da população dos países pobres, porém não existem nos registros formais, não são tributadas e, como consequência, não podem acessar os mecanismos legais de crédito.

Por sua luta em prol da regularização dos ativos imobiliários informais, De Soto tem recebido diversos prêmios internacionais e conquistado apoio de economistas e líderes políticos para a implantação de suas idéias. Entre estes prêmios, destacam-se:

- The Milton Friedman Prize (2004), concedido a cada dois anos para economistas que se destacam na luta pela liberdade dos povos por meio do desenvolvimento econômico calcado nos princípios do liberalismo.

---

<sup>47</sup> O ILD foi alvo dos ataques do Sendero Luminoso, pouco antes do grupo terrorista ser praticamente extinto.

- The Bradley Prize (2005), destinado a pessoas que se engajam em projetos que visam a melhoria da educação, promoção do crescimento econômico e da prosperidade, fortalecimento da iniciativa privada, entre outros.

- The Freedom Prize (1995) concedido pelo The Max Schmidheiny Foundation at the University of St. Gallen. De acordo com os organizadores, De Soto recebeu este prêmio porque influenciou profundamente o debate sobre desenvolvimento econômico, levando em consideração aspectos como liberdade, lei e propriedade, não como um domínio exclusivo do hemisfério norte, mas considerando estes princípios como válidos para toda a América Latina.

-The Adam Smith Awards (2002), é a maior honraria concedida pela The Association of Private Enterprise Education (APEE) àqueles que fizeram uma defesa sustentada, juntamente com uma contribuição recente, para a continuidade dos ideais do livre mercado. A lista de ganhadores deste prêmio inclui alguns condecorados com o Prêmio Nobel, como James Buchanan (1991) e Douglass North (1996), e outros estudiosos dos direitos de propriedade, como Harold Demsetz (2001), Armen Alchian (2000) e Allan Meltzer (1999) (ILD, 2007).

Ainda que não De Soto seja um autor reverenciado por muitos, mas também duramente criticado tanto por economistas como por políticos, é inegável o impacto exercido pelos seus dois livros sobre o estudo da relação desenvolvimento econômico e direitos de propriedade bem definidos.